

9325
P42d
29.1

CONFÉRENCE INTERNATIONALE

des

ORGANISATIONS PRIVÉES

pour la

PROTECTION DES MIGRANTS

INTERNATIONAL CONFERENCE

of

PRIVATE ORGANISATIONS

for the

PROTECTION OF MIGRANTS

INTERNATIONALE KONFERENZ

PRIVATER

AUSWANDERERSCHUTZVEREINE

L'INSPECTION DES ÉMIGRANTS A BORD DES NAVIRES

Rapport du Comité et Résolution de la Conférence

(10-11 Décembre 1925)

GENÈVE, 1926.

OAK ST. HDSF

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DES ORGANISATIONS PRIVÉES
POUR LA PROTECTION DES MIGRANTS

L'INSPECTION DES ÉMIGRANTS A BORD DES NAVIRES

Rapport du Comité et Résolution de la Conférence

(10-11 Décembre 1925)

GENÈVE, au siège du Comité :

10, rue de la Bourse.

RECEIVED
JAN 10 1880

INSPECTION DES ÉCRITURES

A ROYAL DES ÉCRIVAINS

Rapport de l'inspecteur

et l'ordonnance de la Cour

(1879-1880)

Paris, le 10 Janvier 1880

Page 41

325
P42d
no 1

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DES ORGANISATIONS PRIVÉES
POUR LA PROTECTION DES MIGRANTS

RAPPORT ET RÉOLUTION
SUR L'INSPECTION DES ÉMIGRANTS A BORD DES NAVIRES

SOMMAIRE

	Pages
A. Avant-propos.	3
B. Rapport présenté à la Conférence.	4
I. Introduction.	4
II. Analyse point par point des réponses reçues.	5
III. Résumé.	18
IV. Annexes.	19
C. Délibérations de la Conférence.	29
D. Résolution adoptée par la Conférence.	32

A. — AVANT-PROPOS

Dès ses origines, et alors qu'elle n'existait que sous le titre de Comité international, la Conférence permanente internationale des Organisations privées pour la protection et l'amélioration du sort des migrants s'est intéressée à la question du bien-être des émigrants à bord des navires. Cet intérêt a trouvé son expression notamment dans une des résolutions¹ présentées par le Comité à la Conférence internationale de l'Emigration et de l'Immigration qui a été convoquée à Rome en mai 1924 par le Gouvernement italien.

Le vœu adopté au sujet de l' « inspection des émigrants de différentes nationalités voyageant sur le même bateau » (vœu n° 7 de la 1^{re} Section) par cette dernière², et l'inscription

¹ Résolution n° 11 : « Indépendamment des services officiels chargés de l'inspection des navires d'émigrants, il est désirable que tout navire transportant un nombre considérable d'émigrants ait à bord une personne qui s'intéresse au bien-être de ces passagers et qui tire son influence surtout de sa propre personnalité et de son expérience. En particulier, une femme qualifiée devrait être admise à bord de chaque navire transportant des femmes et des enfants qui émigrent, pour veiller sur leur sort et prendre soin de leurs intérêts. L'entretien de ces surveillants et surveillantes devrait être à la charge des compagnies de navigation, mais ces personnes ne devraient pas être dans la dépendance de ces dernières. Ces surveillants devraient avoir libre accès auprès des émigrants et pouvoir s'entretenir avec eux ou avec leurs représentants. »

² Le texte de ce vœu est le suivant : « La Conférence émet le vœu :

1) que, lorsque l'Etat du pavillon exerce un contrôle suffisant par l'intermédiaire de ses fonctionnaires, il ne doive pas être nécessaire qu'un autre Etat, dont les ressortissants sont transportés comme émigrants, ait à bord un inspecteur chargé de veiller au bien-être de ses émigrants ;

2) qu'un Etat puisse se réserver le droit de conclure, avec une compagnie de navigation étrangère qui transporte sur un bateau ses ressortissants au titre d'émigrants, un accord relatif à l'admission à bord, dans des conditions fixées, d'un représentant chargé de lui soumettre un rapport sur les conditions de transport des émigrants susdits ; toutefois, ces représentants ne devront empiéter en aucune manière sur l'autorité du capitaine ni sur celle que la loi du pavillon reconnaît au fonctionnaire du Gouvernement, délégué par le pays auquel appartient le bateau, et ne pourront pas intervenir dans les questions concernant le fonctionnement du navire. »

à l'ordre du jour de la huitième session de la Conférence internationale du Travail de la question des « simplifications à apporter à l'inspection des émigrants à bord des navires » ont amené la Conférence internationale des Organisations privées pour la protection des migrants à restreindre son examen et à préciser ses vœux dans ce domaine. A deux sessions successives (septembre et décembre 1925), cette conférence a étudié de façon approfondie l'inspection des émigrants en vue d'examiner de quelle manière les divers systèmes actuellement appliqués peuvent être améliorés et simplifiés.

Le présent document contient le texte des rapports documentaires soumis à la Conférence ainsi qu'un exposé des délibérations de celle-ci et la résolution votée par elle sur ce sujet. Ce document se présente donc comme le résultat de l'expérience d'ordre pratique acquise par de nombreuses et importantes associations privées s'occupant de protéger les intérêts des émigrants et est destiné à l'information des institutions nationales et internationales qui s'intéressent au problème de l'inspection des émigrants à bord des navires.

B. — RAPPORT PRÉSENTÉ A LA CONFÉRENCE

I. INTRODUCTION

A la séance du 9 septembre 1925 de son avant-dernière session, à laquelle ont participé soixante-cinq délégués représentant cinquante-deux associations d'Europe, d'Amérique et du Japon, la Conférence internationale des Organisations privées pour la protection des migrants a voté la résolution suivante :

La Conférence émet le vœu :
 que tout navire transportant des émigrants ait à bord un inspecteur en état de veiller au bien-être matériel et moral des émigrants, et
 que tout navire transportant des femmes et des enfants qui émigrent ait également à bord une inspectrice qualifiée.

Elle prend note avec intérêt des diverses résolutions proposées et décide de les soumettre pour avis aux Organisations membres de la Conférence. Le Comité exécutif est invité à élaborer sur la base de la documentation recueillie un rapport général qui sera soumis à une conférence à convoquer en temps utile par le Comité exécutif.

Une sous-commission, composée de Miss Ruth Larned, secrétaire de la Conférence, de MM. Oliver H. Mc Cowen, vice-président de la Conférence, Zévi Aberson et A. F. Labriola a été constituée le 12 septembre 1925 par le Comité exécutif et chargée de rédiger un questionnaire permettant de recueillir les avis des Organisations de protection des migrants sur l'ensemble de ce problème et ses divers aspects. Cette sous-commission se réunit le 16 septembre et élaborait un questionnaire qui fut envoyé le 1^{er} octobre 1925 à toutes les Organisations membres de la Conférence.

Depuis cette date, le bureau du Comité a reçu vingt-six réponses au questionnaire, dont la plupart étaient approfondies et très instructives. Par ordre chronologique, les réponses reçues ont été les suivantes :

Comité des Zemtvos et villes russes de secours aux citoyens russes à l'étranger (Paris) ;
 « Nederlandsche Vereeniging Landverhuizing » (La Haye) ;
 « Y.W.C.A. » du Danemark (Copenhague) ;
 « International Council of Women » (Londres) ;
 « Montefiore Vereeniging » (Rotterdam) ;
 Fédération des Unions nationales des Amies de la Jeune Fille (Neuchâtel, Suisse) ;
 « Society for the Oversea Settlement of British Women » (Londres) ;
 « Verband für Evangelische Auswanderer Fürsorge » (Berlin) ;
 « Jewish Association for the Protection of Girls and Women » (Londres) ;
 « Deutsches Ausland Institut » (Stuttgart) ;
 Comité unifié d'Emigration juive (Berlin) ;

Société polonaise d'Emigration (Varsovie) ;
« International Migration Service » (Genève) ;
Secrétariat national suisse des Œuvres de protection de la Jeune Fille (Fribourg, Suisse) ;
« St. Raphaels-Verein » (Hambourg) ;
Association catholique internationale des Œuvres de protection de la Jeune Fille (Fribourg, Suisse) ;
Société internationale pour l'étude des questions d'assistance (Paris) ;
« Segretariato Laziale dell' Emigrazione » (Rome) ;
« National Association of Travellers' Aid Societies » (New-York) ;
« World's Alliance of the Y.M.C.A., World's Committee » (Genève) ;
« Segretariato autonomo M.C. Bonomelli à Chiasso » (Italie) ;
« National Board of the Y.W.C.A., Department of Immigration and Foreign Communities » (New-York) ;
« Jewish Colonization Association » (Paris) et Société philanthropique Ezra pour la protection des émigrants (Anvers) ;
« Evangelischer Hauptverein für Deutsche Ansiedler und Auswanderer » Witzenhausen an der Werra (Allemagne) ;
« Asociación Española de San Rafael para protección de emigrantes » (Madrid) ;
Croix-Rouge tchécoslovaque (Prague)¹.

L'on s'est efforcé de grouper dans toute la mesure du possible toutes les réponses reçues et de les analyser question par question dans le chapitre suivant. Cette méthode n'allait pas sans quelques difficultés du fait que les réponses différaient sensiblement les unes des autres en étendue et en précision. Dans plusieurs cas, ces difficultés se sont révélées considérables. C'est ainsi qu'il a paru nécessaire de citer en annexe des extraits de trois rapports particulièrement détaillés. En citant ces extraits, on s'est appliqué non seulement à les condenser autant que possible, mais encore à dégager les indications qui mettent le mieux en lumière les principales thèses qui s'opposent et se complètent en matière d'inspection des émigrants à bord des navires.

II. ANALYSE POINT PAR POINT DES RÉPONSES REÇUES

a) Inspecteurs gouvernementaux.

1. *Pouvez-vous nous procurer et nous donner confidentiellement des renseignements sur l'efficacité des inspecteurs gouvernementaux ?*

Huit réponses détaillées reçues sur ce point.

En Allemagne et en Grande-Bretagne une inspection des navires d'émigrants a lieu dans les ports et est signalée comme donnant des résultats satisfaisants. En Belgique la loi autorise le gouvernement à détacher des inspecteurs à bord des navires d'émigrants, mais aucune inspection de cette nature n'a encore eu lieu. Pour les autres pays mentionnés dans les réponses (Danemark, Espagne, Grèce, Italie, Pays-Bas, Pologne, Russie) des critiques plus ou moins importantes sont formulées par la plupart des réponses sur les inspecteurs gouvernementaux à bord des navires d'émigrants. Ces inspecteurs (surtout lorsqu'il s'agit de médecins faisant occasionnellement fonction d'inspecteurs) ne sont pas toujours choisis avec assez de soin, ou se montrent souvent peu dévoués à leur mission, ou peu compétents. Certains restent trop en première classe et ne prennent pas leur rôle au sérieux, d'autres sont une source de tracasseries inutiles.

D'autre part, une réponse signale l'utilité des inspecteurs gouvernementaux et attribue à leur activité une partie des progrès réalisés dans l'amélioration des conditions des émi-

¹ La réponse de cette dernière association est parvenue trop tard pour pouvoir être analysée.

grants à bord des navires. Deux autres indiquent que les résultats qu'on peut en attendre dépendent de la personnalité de l'inspecteur.

2. *Font-ils des rapports sur les plaintes des émigrants ?*

Six réponses, notamment sur Allemagne, Danemark, Pologne et Russie¹.

Les réponses signalent généralement que les inspecteurs reçoivent de nombreuses plaintes formulées par des émigrants, mais deux associations seulement déclarent que les plaintes sont régulièrement transmises par les inspecteurs dans leurs rapports et qu'elles ont des indications sur le contenu de ces rapports. Une réponse estime que les réclamations sont souvent négligées par les inspecteurs et une autre proteste contre le fait que les associations de protection ne peuvent avoir connaissance des rapports des inspecteurs, car elles devraient être régulièrement renseignées par ceux-ci sur les abus et infractions qui se produisent et notamment ceux qui sont imputables aux compagnies de navigation.

3. *Quel genre de plaintes signalent-ils et à qui ?*

Cinq réponses, notamment sur Allemagne, Danemark, Pologne et Russie.

Deux réponses déclarent qu'elles n'ont pas d'indication sur les plaintes recueillies par les inspecteurs, et trois signalent que les rapports des inspecteurs sur les plaintes présentées par les émigrants sont soumis aux autorités compétentes du pays d'émigration.

D'après la plupart des réponses, les plaintes des émigrants portent surtout sur les conditions de logement à bord. Une association signale que le manque d'informations sur le pays de destination est général parmi les émigrants se dirigeant d'un pays d'Europe vers toutes les parties de l'Amérique. D'autre part, les conditions existant dans l'entrepont et la promiscuité régnant sur certains navires ne soulèvent guère de plaintes qu'en ce qui concerne les lignes pour l'Amérique du Sud. Une autre réponse indique comme sujets de plainte : les conditions sanitaires à bord des navires, l'absence de confort dans les entreponts et de ventilation dans les cabines, ainsi que les conditions d'ordre général ou moral pendant les traversées (par exemple, mélanges de groupes d'émigrants de races ou de confessions différentes).

4. *Les émigrants se rendent-ils compte de la présence d'un ou de plusieurs de ces inspecteurs à bord ?*

Sept réponses, notamment sur Allemagne, Danemark, Grande-Bretagne (transit), Pologne et Russie.

Les avis sont à peu près également partagés. Trois réponses (dont deux ont trait à l'inspection dans les ports) insistent sur l'ignorance dans laquelle les émigrants se trouvent à cet égard. L'une déclare que, d'après son expérience, l'écrasante majorité des émigrants n'a aucune idée de l'existence d'un système d'inspection officiel et n'exprime ses plaintes qu'aux matelots. A titre de preuve cette association cite le fait que beaucoup d'émigrants restent plusieurs jours dans leurs cabines sans réclamer la nourriture chaude qui leur est due et que dans un port de l'Europe orientale la moitié des émigrants remplissent de denrées alimentaires la plupart de leurs colis, ignorant que leur billet de passage leur donne droit à être nourris gratuitement.

Par contre, deux réponses se prononcent dans le sens opposé. D'après l'une, les émigrants combient de questions les inspecteurs de leur nationalité. D'autre part, une réponse estime que l'influence des inspecteurs varie beaucoup suivant leur personnalité et leur activité, tandis que deux autres expriment l'idée que l'inspecteur devrait voyager « incognito », ce qui garantirait l'efficacité de son contrôle.

5. *Pourriez-vous nous donner quelques renseignements sur la personnalité des inspecteurs ?*

Six réponses, notamment sur Danemark, Espagne, Grande-Bretagne (transit), Grèce et Pologne.

¹ Des noms de pays sont mentionnés lorsque ces indications paraissent nécessaires pour éclairer le texte et que des précisions suffisantes sont données sur les pays en question dans les réponses reçues d'organisations nationales ou étrangères à ces pays.

Dans un pays l'inspection n'est faite que très rarement par des inspecteurs officiels spécialisés et est presque toujours confiée à des médecins désignés par les autorités pour des traversées déterminées, dans un second les règlements confèrent au médecin du bord une mission officielle d'inspection, dans un troisième cette mission est remplie par des fonctionnaires subalternes assez instruits mais ignorants des questions de protection sociale. Dans un quatrième pays l'inspection n'est pas faite par des spécialistes permanents mais par des convoyeurs occasionnels, qui sont tantôt des fonctionnaires de diverses administrations dont quelques-uns ont une certaine compétence et tantôt des personnalités diverses dont une partie seulement est choisie parmi les « travailleurs sociaux ». Une association signale que, dans un pays, des personnes qui sont absolument étrangères aux questions d'émigration ou de protection sociale sont détachées comme inspecteurs et deux autres ont l'impression que des personnes qui désirent faire une traversée à titre gratuit réussissent souvent à se faire désigner comme inspecteurs.

6. *Ont-ils un point de vue humanitaire ? Parlent-ils plusieurs langues ? Jusqu'à quel point protègent-ils les femmes et les enfants ?*

Six réponses, notamment sur Danemark, Espagne, Grèce et Pologne.

Suivant une association, les inspecteurs gouvernementaux ont nettement conscience de leur devoir humanitaire ; suivant deux autres, ce point est douteux (tout dépend de la personnalité de l'inspecteur) et les réponses des trois autres associations sont négatives (une réponse signale que des inspecteurs sont intéressés et font payer les services qu'ils rendent aux émigrants). Trois réponses déclarent que les inspecteurs en question connaissent généralement plusieurs langues. Une seule constate que tel n'est pas le cas.

Une réponse estime que le système actuel au Danemark (« nurses » et « matrons » à bord de navires d'émigrants) assure une protection suffisante des femmes et des enfants. Une autre émet un avis opposé en ce qui concerne la Grèce. De Pologne une réponse signale que certains grands transports de femmes et d'enfants pour la France sont accompagnés par une femme compétente en matière d'assistance morale et pratique.

7. *Est-il obligatoire, à votre avis, que les inspecteurs soient médecins ?*

Neuf réponses.

Trois réponses nettement affirmatives (Danemark, Espagne et Allemagne). D'après ces deux dernières l'inspecteur doit être une personne de confiance et, par suite, un médecin, à condition toutefois qu'il ait reçu une instruction spéciale le préparant à son poste de médecin navigant ou qu'il soit pris parmi les médecins de la flotte de guerre. Une association croit qu'un médecin serait, non pas indispensable, mais désirable et cinq réponses croient qu'une telle mesure serait inutile (à cause de la présence du médecin du bord) ou indésirable.

b) Inspecteurs de compagnies de navigation.

1. *Connaissez-vous des inspecteurs, conductrices ou convoyeurs nommés par des compagnies de navigation et responsables uniquement envers ces compagnies ?*

Douze réponses, notamment sur Allemagne, Belgique, Danemark, Etats-Unis, Grande-Bretagne, Grèce, Pologne et Russie.

En Allemagne et en Grèce, l'existence d'inspecteurs de ce genre n'a pas été constatée. En Pologne et Russie on ne signale que des convoyeurs de groupes qui ne sont désignés que lorsqu'il s'agit d'émigrants au recrutement desquels la compagnie de navigation s'est intéressée. A propos de ces « convoyeurs » une association déclare que leur valeur du point de vue de la protection des émigrants est encore inférieure à celle des inspecteurs gouver-

nementaux. D'autre part, des inspecteurs (ou personnes remplissant plus ou moins ce rôle) sont placés à bord des navires d'émigrants par les compagnies de navigation sur les lignes Danemark-Amérique du Nord (« émigrant matrons » voyageant en 3^e classe, chargées d'aider et de protéger les femmes et les enfants, ayant rang d'officiers du bord et responsables envers le capitaine, — système fonctionnant depuis 1910), et aussi sur les lignes Grande-Bretagne-Amérique du Nord et Grande-Bretagne-Dominions (nombreuses « conductresses » choisies, nommées et payées par les compagnies de navigation pour s'occuper des femmes et des enfants pendant les traversées. Deux associations signalent que plusieurs compagnies britanniques chargent des « stewardesses » de ce rôle et, selon une réponse, il y a souvent à bord des navires de ces compagnies un « master at arms » tenu d'assurer la police à bord). En Belgique les compagnies de navigation ont des interprètes à bord de leurs navires de passagers.

Les observations exprimées au sujet de l'activité de divers « inspecteurs » de ce genre en fonction sur les lignes partant d'Angleterre et du Danemark sont assez favorables. Une association signale que les « conductresses » sont généralement des femmes d'un certain âge, expérimentées et instruites, quoique non spécialisées dans le « travail social », choisies avec beaucoup de soin par les compagnies et donnant pleine satisfaction. Une autre est également satisfaite, mais signale que la valeur de la « conductress » dépend surtout de la manière dont elle est choisie. D'après une autre réponse les compagnies de navigation préfèrent avoir leurs « travailleurs sociaux » à elles plutôt que de prendre des délégués d'associations de protection comme inspecteurs. Enfin une association doute que, quels que soient les services que puissent rendre les meilleurs « stewards » et « stewardesses », ces personnes aient assez d'influence et de loisirs pour s'occuper suffisamment de groupes d'émigrants un peu importants.

2. *Considérez-vous que des inspecteurs ainsi nommés soient plus ou moins libres d'améliorer les conditions à bord des navires que des inspecteurs gouvernementaux ou que des personnes désignées par des organisations privées avec simple assentiment des compagnies de navigation ?*

Onze réponses, notamment sur Allemagne, Danemark, Grande-Bretagne, Grèce, Pologne et Russie.

Dix réponses estiment que ces inspecteurs sont moins libres que ceux des deux autres catégories. Deux réponses ne font la comparaison qu'avec les inspecteurs nommés par les associations privées ; trois se prononcent nettement contre la création d'un tel système d'inspection ou son extension, à cause du manque d'indépendance et de temps de tels inspecteurs, une seule estimant que la différence entre les inspecteurs des diverses catégories ne serait pas très sensible et deux autres rappelant que tout dépend en premier lieu de la personnalité de l'inspecteur. Deux associations signalent que la question des relations entre ces inspecteurs et le capitaine du navire est un point délicat : ces inspecteurs ne pourront guère se dispenser de soumettre leurs rapports à ce dernier.

Enfin, d'après une réponse, si les inspecteurs nommés par les associations sont plus libres, ils ont moins d'influence auprès des membres de l'équipage, et il ne serait pas non plus toujours désirable d'instituer un système trop uniforme car il faut tenir compte des différences dans la longueur des traversées et la diversité des climats.

3. *A votre avis, des inspecteurs nommés par les seules compagnies de navigation seraient-ils en butte à moins de difficultés et susceptibles d'obtenir une meilleure collaboration de la part des autorités des compagnies de navigation et d'arriver ainsi à de meilleurs résultats pour les migrants ?*

Dix réponses.

Sauf une association, qui d'ailleurs doute de l'intérêt d'une généralisation de ce système d'inspection et une autre, qui estime que l'influence des inspecteurs en question

auprès des membres de l'équipage est plus grande que celle de « travailleurs sociaux » délégués par des associations privées, aucune réponse ne voit d'avantage au fonctionnement de ces inspecteurs. Trois déclarent que ceux-ci ne seront pas mieux placés que les inspecteurs des autres catégories et trois autres croient que la liberté d'action des inspecteurs en question n'existera que dans la mesure où ceux-ci resteront inactifs.

4. *Si les compagnies devaient assumer à elles seules cette responsabilité de l'inspection, considérez-vous que les gouvernements pourraient protéger les intérêts de leurs nationaux en faisant faire de temps en temps des inspections par leurs inspecteurs officiels ?*

Dix réponses.

Trois réponses plus ou moins affirmatives et sept plus ou moins négatives. Une association estime que les compagnies de navigation ont un tel intérêt à soigner le bien-être des émigrants qu'elles transportent que des inspections officielles occasionnelles suffisent. Cette inspection devrait de préférence être confiée au pays du pavillon.

Parmi les réponses négatives une estime que l'inspection officielle avant le départ devrait suffire et quatre autres doutent de l'efficacité du contrôle que peuvent permettre les inspections occasionnelles. La dernière déclare qu'il serait inutile d'augmenter le personnel, déjà en nombre très suffisant, employé à bord des navires de passagers.

c) « Travailleurs sociaux » nommés comme inspecteurs.

1. — Par des organisations privées avec assentiment des Compagnies de navigation mais non reconnus par les gouvernements.

1. *Savez-vous s'il existe des « travailleurs sociaux » délégués par des organisations privées avec l'assentiment des compagnies de navigation mais non reconnus par les gouvernements ?*

Treize réponses, notamment sur Allemagne, Danemark, Etats-Unis, Grande-Bretagne, Grèce, Pologne, Roumanie et Turquie.

Cinq associations n'ont pas connaissance d'inspecteurs de ce genre, une autre signale que les compagnies de navigation d'un pays préfèrent affecter à l'inspection leurs propres « welfare workers » plutôt que des membres d'associations privées. Une autre déclare qu'il n'y a plus depuis plusieurs années d'inspecteurs d'associations privées à bord des navires d'émigrants allemands car la protection des émigrants à bord a fait de gros progrès et le nombre des navires d'émigrants est devenu trop considérable. Ces inspecteurs (« Auswanderer Diakonen » et « Diakonissen ») étaient en général plutôt des conseillers et des amis des émigrants que des contrôleurs. D'autre part, les compagnies allemandes sont très accueillantes pour les représentants d'associations privées qui désirent avoir une idée des conditions à bord des navires et leur accordent à l'occasion des passages gratuits.

D'autres réponses font allusion à la présence, sur de nombreuses lignes, d'inspecteurs du genre en question (intitulés en Grande-Bretagne « welfare workers », « women welfare officers » ou « conductresses »), responsables exclusivement envers l'association qui les a détachés et chargés surtout d'accompagner des groupes d'émigrants. De Pologne, de Roumanie ou de Turquie des « travailleurs sociaux » se sont embarqués pour servir de convoyeurs. Dans ces derniers pays de nombreux délégués sont ainsi détachés par des organisations juives, après accord avec les compagnies de navigation, et embarqués sur des navires d'émigrants faisant route vers l'Amérique du Sud. Ces délégués jouissent d'un passage de faveur et accompagnent des groupes d'émigrants mais sont sans autorité sur les compagnies de navigation et ne peuvent faire rapport qu'à leurs associations.

2. *Pourriez-vous nous dire ce qu'a été l'expérience des personnes qui ont réellement servi comme « travailleurs sociaux » à bord des navires ?*

Sept réponses, notamment sur Allemagne, Danemark, Grande-Bretagne, Pologne.

Une association a déclaré ne pouvoir fournir aucun renseignement et une autre a rappelé que lorsque le système d'inspection privée existait encore à bord des navires d'émigrants allemands, les résultats que les inspecteurs obtenaient dépendaient surtout du tact dont ceux-ci faisaient preuve. Une constatation semblable est faite en Grande-Bretagne : si les inspecteurs en question sont des personnes expérimentées sachant inspirer la confiance et acquérir la sympathie des émigrants, le système fonctionne à la satisfaction de toutes les parties intéressées. D'autre part, on signale que l'activité des inspecteurs en question a été très utile, surtout pour organiser les loisirs des émigrants pendant les longues traversées, et qu'en particulier des « welfare workers » féminines peuvent rendre des services aux personnes de leur sexe qui se trouvent à bord, sans distinction de classes. En Pologne enfin, on déclare que les interventions des « travailleurs sociaux » israélites en faveur de leurs coreligionnaires ont été précieuses.

3. *De telles personnes pourraient-elles remplir les fonctions d'inspecteurs ? Quels avantages en résulterait-il ?*

Quatorze réponses.

Sauf deux associations qui croient le rôle de ces inspecteurs illusoire, toutes les réponses signalent les résultats utiles obtenus par ceux-ci. D'après une réponse, les associations de protection d'un pays sont persuadées que la protection des émigrants pourrait être mieux assurée qu'elle n'est actuellement si les compagnies faisaient appel à des « welfare workers » fournis par ces associations. Une association internationale féminine a, dès 1914, formulé le vœu que les inspectrices qui devraient se trouver à bord des navires d'émigrants transportant des femmes et des enfants soient autant que possible proposées par les sociétés s'occupant de la protection des jeunes filles. La Société internationale d'étude pour les questions d'assistance a demandé notamment que l'organisation des transports des émigrants comporte obligatoirement, outre un service médical, un service social spécialisé à bord des navires recevant un nombre déterminé de passagers émigrants.

Deux réponses expriment l'idée que, pour être efficace, le contrôle des inspecteurs devrait être effectué « incognito ». Une association déclare que les « travailleurs sociaux » ont plus de chances de succès s'ils ne sont pas investis d'un caractère ou d'un appui officiels qui risqueraient de diminuer leur facilité à obtenir la confiance des émigrants et restreindraient leur influence personnelle. Une autre association estime que les « travailleurs sociaux » nommés par les organisations privées et agréés par les compagnies de navigation ont plus d'indépendance et de liberté d'action que les fonctionnaires officiels et deux réponses soulignent qu'il importe surtout que ces « travailleurs sociaux » soient consciencieux et intelligents. D'autre part, quatre associations croient qu'il serait très utile d'accorder une reconnaissance officielle aux « travailleurs sociaux » en question. Une d'entre elles spécifie seulement que cette reconnaissance ne servira que si elle est accordée aux « travailleurs sociaux » à la hauteur de leur tâche. Deux autres croient les inspecteurs des associations plus utiles que ceux des compagnies, parce qu'ils se montrent plus dévoués et actifs, mais estiment que, de toute façon, ils gagneraient beaucoup en influence s'ils étaient reconnus par les autorités. La quatrième réponse ne voit que des avantages et aucun inconvénient à une reconnaissance officielle des inspecteurs privés par les gouvernements.

2) — **Par les gouvernements ou au moins reconnus par les gouvernements.**

1. *Quel avantage y aurait-il à avoir comme inspecteurs des hommes ou des femmes qui soient des travailleurs sociaux expérimentés prêtés par des associations privées pour un certain*

nombre de voyages par an et qui possèdent le prestige que donne l'autorité gouvernementale que ces inspecteurs soient nommés par le gouvernement ou reconnus par le gouvernement ?

Quatorze réponses.

Une seule association a formulé des objections à cette solution : les travailleurs sociaux, spécialement les femmes, n'auraient pas, à son avis, l'autorité nécessaire auprès des émigrants. Toutes les autres réponses ont reconnu que cette solution était désirable ; dix réponses semblent même la considérer comme préférable à toutes les autres, six d'entre elles étant particulièrement catégoriques sur ce point. Une association pose comme conditions que la raison d'être primordiale de tels inspecteurs soit le bien-être des émigrants et qu'elle ne cède aucunement le pas à l'activité de caractère officiel et bureaucratique. Une autre craint que la solution envisagée, qui est, à son avis, la meilleure en théorie, soit difficilement réalisable car les associations privées n'ont pas les moyens de pourvoir à l'entretien des « inspecteurs » proposés et de leur famille pendant leur séjour à terre.

Les avantages que le système envisagé assurerait sont, de l'avis de huit réponses, nombreux et importants :

a) « point de vue humanitaire » (cinq réponses) c'est-à-dire que, de par leur formation, les « travailleurs sociaux » prennent naturellement un intérêt plus profond et personnel aux émigrants que ne peuvent le faire en général des fonctionnaires de carrière, qu'ils n'ont pas une activité routinière et strictement délimitée mais ont à cœur d'aider l'émigrant sans réserve et notamment ne se désintéressent pas du sort qui l'attend aussitôt qu'il débarquera ;

b) indépendance et impartialité plus grande de ces « travailleurs sociaux », reconnus par les autorités, vis-à-vis des diverses parties (trois réponses). Cette indépendance assure plus facilement à ces travailleurs sociaux la confiance nécessaire avec de moindres risques d'empiètements sur l'autorité naturelle du capitaine ;

c) meilleures préparation et aptitudes (quatre réponses). L'expérience acquise par les « travailleurs sociaux » et leur formation semblent plus utiles du point de vue de l'intérêt des émigrants que toute autre qualité. En particulier, ces « travailleurs sociaux » échappent à une spécialisation excessive et ne s'intéressent pas exclusivement aux questions médicales ou techniques mais aussi à tout ce qui peut être utile ou nuisible aux émigrants. Une association estime, d'autre part, que la reconnaissance de ces « travailleurs sociaux » par les autorités permettrait de trouver plus facilement les personnalités les meilleures pour la tâche à remplir ;

d) action plus efficace (quatre réponses). Grâce à leur caractère de « travailleurs sociaux » les inspecteurs délégués par les associations privées rencontrent un accueil plus sympathique auprès des compagnies de navigation qui sont souvent, notamment d'après l'expérience d'une association internationale, plus disposées à aider des personnes guidées par des considérations purement humanitaires que des fonctionnaires officiels. Les « travailleurs sociaux » sont même mieux placés pour faciliter les rapports entre les officiers du bord et les émigrants. D'autre part, une association nationale signale que les inspecteurs des associations privées peuvent aider les émigrants en toute circonstance, tandis que les fonctionnaires sont obligés parfois, à cause de leur caractère officiel, de restreindre leur activité, sous peine de se heurter à des objections de nature politique.

En ce qui concerne la reconnaissance de « travailleurs sociaux » par des gouvernements, une association déclare qu'elle conférerait à ces personnes le prestige et l'autorité indispensables. Une autre est d'avis que cette reconnaissance relèverait le prestige des inspecteurs en question et faciliterait leur tâche pourvu que l'intéressé garde son indépendance et sa conscience professionnelles. Cette réponse ajoute qu'il est très important que ces « travailleurs sociaux » puissent soumettre leurs rapports à un gouvernement afin que, lorsque des abus graves existent, il y soit porté remède. Une autre réponse se prononce dans le même sens.

Une association estime, d'une façon générale, que la solution envisagée réunirait tous les avantages de l'inspection gouvernementale et de l'inspection par les associations privées.

2. *Savez-vous s'il y a des inspecteurs travailleurs sociaux nommés de cette façon ? Pouvez-vous nous dire confidentiellement leur avis concernant les avantages et les désavantages qu'il y a à être nommés ou reconnus par le gouvernement ?*

Dix réponses, dont six négatives, une association déclarant qu'elle ne dispose d'aucun renseignement à ce sujet.

Une association a eu des rapports suivis avec des inspecteurs du genre susdit et une autre a donné les noms de 11 personnes qu'elle a déléguées et mises à la disposition d'un gouvernement pour des inspections occasionnelles. A son avis, les « travailleurs sociaux » ne peuvent que gagner à être reconnus officiellement. La première de ces deux associations a signalé qu'il était désirable que les « travailleurs sociaux » chargés de missions officielles d'inspection reçoivent des autorités compétentes des instructions et des renseignements précis. Elle met également en relief l'inconvénient de désignations occasionnelles faites pour une seule traversée. Toutefois, une autre réponse croit que, pour permettre à un inspecteur privé de garder toute son indépendance vis-à-vis de l'équipage, il importerait que cet inspecteur ne fût appelé à voyager sur le même bateau qu'à de très longs intervalles. Une autre association est du même avis, mais estime préférable, le contrôle devant, selon elle, être effectué « incognito », que l'inspecteur ne soit pas reconnu par les autorités.

d) Les femmes inspectrices.

1. *Sur les bateaux à bord desquels voyagent des femmes et des enfants, seriez-vous d'avis qu'il faudrait des femmes inspectrices ?*

Dix-sept réponses.

Treize réponses sont favorables à la création d'inspectrices. Une réponse se prononce explicitement contre l'institution d'inspectrices officielles et deux autres sont opposées à la création d'inspectrices ou de « contrôleuses » de n'importe quelle sorte. L'une de ces dernières estime, pour des raisons de psychologie féminine, qu'il ne faudrait pas placer des « stewardesses » et des voyageuses sous le contrôle d'inspectrices, afin d'éviter des possibilités de méfiance et de conflits. A son avis la solution consisterait à obtenir des compagnies de navigation qu'elles n'engagent que des « stewardesses » pourvues d'une solide instruction générale et professionnelle et munies de diplômes délivrés par l'Etat. Les compagnies elles-mêmes gagneraient à n'employer que du personnel qualifié et digne de confiance et les voyageurs de toutes classes témoigneraient plus d'attention et de confiance aux « stewardesses » qui pourraient utilement veiller à leur bien-être et dont la valeur professionnelle serait accrue. L'autre réponse croit que la présence d'une « travailleuse sociale » à bord d'un navire d'émigrants pourrait provoquer des conflits car une femme ne disposerait pas d'une autorité suffisante sur les émigrants. Enfin, une autre association estime que la présence d'une inspectrice est inutile à bord des bateaux sur lesquels un inspecteur a déjà pris place.

Une des treize réponses qui sont favorables en principe à la création d'inspectrices fait remarquer que cette création rencontrerait des difficultés sérieuses d'ordre pratique. Elle croit que, plutôt que de nommer une inspectrice à côté de chaque inspecteur, il faudrait autoriser l'inspecteur à recourir aux soins de l'infirmière chaque fois que l'intervention d'une femme est nécessaire. Il faut signaler également que deux autres associations suggèrent qu'une inspectrice ne soit placée que sur les navires à bord desquels voyage un certain nombre de femmes et d'enfants.

Les raisons invoquées en faveur de la création d'inspectrices à bord des navires d'émigrants ont surtout trait à la protection morale de la jeune fille. Des rapports de confiance s'établissent plus vite et mieux entre émigrantes et inspectrices qu'entre émigrantes et inspecteurs. L'inspectrice peut seule sauver les jeunes émigrantes de dangers multiples et leur donner des conseils précieux. Elle serait également utile à toutes les voyageuses. Deux associations déclarent explicitement qu'il faudrait que l'inspectrice fût une véritable « travailleuse sociale » et une autre estime que l'institution d'inspectrices serait encore plus

désirable que celle d'inspecteurs, mais déclare que cette mission pourrait être confiée à des infirmières du bord. Leur rôle consisterait plutôt, d'ailleurs, à conseiller, aider et éventuellement soigner les émigrants qu'à faire de l'inspection proprement dite. Une autre association croit que des « stewardesses » capables et ayant passé un examen d'Etat assez sévère pourraient servir d'inspectrices.

2. *Les inspectrices devraient-elles voyager de la même manière que les inspecteurs ?*

Onze réponses.

Ces onze réponses sont affirmatives. Une seule déclare que cette égalité ne devrait exister que s'il n'y a qu'une inspectrice à bord.

e) Positions et attributions des inspecteurs.

1. *Quel devrait être le degré d'expérience et d'instruction minimum pour la position d'inspecteur ou de « travailleur social » à bord d'un navire ?*

Dix-neuf réponses.

Une de ces réponses exprime l'idée que les gouvernements, les compagnies de navigation et les sociétés qui s'occupent activement de questions d'émigration devraient se mettre d'accord sur l'ensemble des conditions que devraient réunir les inspecteurs et personnes chargées de protéger les émigrants. Les conditions généralement requises dans les autres réponses sont :

a) Expérience acquise en matière de « travail social » (neuf réponses). — Une association demande que les inspecteurs choisis parmi les « travailleurs sociaux » aient subi un stage préalable dans des œuvres sociales et une autre déclare qu'ils devraient avoir travaillé plusieurs années dans une organisation de protection d'émigrants. Les motifs de cette condition sont qu'il faut que ces inspecteurs connaissent par une expérience personnelle les besoins spéciaux des émigrants et qu'ils aient vis-à-vis de ceux-ci un esprit de compréhension qui leur permette de se rendre compte des faits en se plaçant au point de vue de ces derniers. Les inspecteurs satisfaisant à cette condition seraient en mesure d'obtenir et de garder la confiance des émigrants et seraient à même de diriger ces derniers vers des associations de protection qui s'intéresseraient à eux après leur débarquement à destination.

b) Connaissances linguistiques (onze réponses). — Trois réponses estiment que la connaissance de la langue parlée par la majorité des émigrants à bord pourrait suffire (au besoin en faisant appel au concours d'émigrants parlant d'autres langues) et deux autres croient nécessaire que l'inspecteur sache en outre parler la langue du capitaine du navire et celle des autorités avec lesquelles il a affaire. Selon les autres réponses il serait utile que les inspecteurs puissent se faire comprendre en plusieurs langues.

c) Connaissances techniques — sur les conditions dans les pays de destination (six réponses, dont trois précisent que l'inspecteur doit pouvoir renseigner les émigrants soit sur les conditions générales d'existence ou de travail, soit sur la législation ouvrière et les contrats de travail appliqués dans ces pays), sur la législation relative aux migrations (huit réponses), sur les conditions et la réglementation du transport maritime des passagers (trois réponses) et aussi sur les conditions de vie et d'hygiène à bord des navires (deux réponses).

d) Moralité. — Huit réponses insistent sur la nécessité de s'assurer que les inspecteurs présentent les aptitudes et qualités morales nécessaires, et ont un idéal élevé. En ce qui concerne plus particulièrement le caractère, trois associations sont d'avis que l'inspecteur doit pouvoir exercer un ascendant personnel sur les émigrants. On peut rappeler aussi à cet égard l'importance que plusieurs associations attachent à la personnalité même de l'inspecteur, comme cela a déjà été signalé à diverses reprises.

e) Culture générale plus ou moins étendue. — L'instruction générale de l'inspecteur doit être « bonne » suivant quatre réponses, « suffisante » ou moyenne selon deux autres, et, pour une autre association, il faut surtout que l'inspecteur soit intelligent et au courant des conditions pratiques, sous réserve seulement qu'il puisse rédiger un rapport. Une des raisons de cette condition est qu'il est très utile, sinon indispensable, que l'inspecteur s'entretienne avec les émigrants, les renseigne de façon très complète sur tout ce qui peut les intéresser et sache les aider à employer leurs loisirs de façon profitable. Quatre réponses déclarent que les inspecteurs doivent également posséder des notions plus ou moins approfondies sur des questions sanitaires et d'hygiène.

Une association estime que, pour avoir une activité vraiment utile, un inspecteur doit éprouver un plaisir personnel à se trouver avec les émigrants et à les aider, et une autre croit que l'inspecteur doit appartenir à la même confession que les émigrants.

2. *Croyez-vous que les inspecteurs ou les « travailleurs sociaux », qu'ils soient nommés et entretenus aux frais des compagnies de navigation ou par les gouvernements ou encore par des associations privées, devraient voyager en première ou en troisième classe ? En admettant que tel ou tel inspecteur peut faire son travail bien ou mal, négliger sa tâche ou s'y appliquer consciencieusement, considérez-vous qu'un inspecteur serait mieux à même de faire son travail s'il voyageait en première classe ou en troisième ? Quels sont, à votre avis, les avantages relatifs à chaque classe ?*

Seize réponses.

Trois associations ont déclaré nettement que l'inspecteur devrait voyager soit en troisième classe, soit dans la partie du navire réservée aux émigrants. La première ajoute d'ailleurs qu'il faudrait prendre des garanties pour que l'inspecteur fût pleinement respecté par l'équipage, et la seconde spécifie que l'inspecteur devrait pouvoir passer telle ou telle heure de la journée dans une classe supérieure. Deux autres se sont prononcées plutôt pour le voyage en première classe étant entendu que l'inspecteur devrait se tenir presque toute la journée en troisième classe ou y avoir son bureau. Une réponse est dubitative ; une autre demande de laisser toute latitude à l'inspecteur à ce sujet, étant donné qu'il s'agit de cas d'espèce ; une troisième propose que l'inspecteur soit logé dans une cabine d'officier ou près des officiers, afin de le mettre autant que possible sur le même rang que ces derniers. Les autres réponses suggèrent, soit la première, soit la deuxième classe. En faveur de cette dernière classe un argument cité est qu'actuellement bon nombre d'émigrants voyagent en seconde.

Les raisons invoquées en faveur de la 3^e classe sont que l'inspecteur doit être constamment accessible pour les émigrants. D'autre part, on signale que l'inspecteur voyageant en troisième se rend mieux compte des conditions d'existence des émigrants et apprécie mieux les difficultés qu'ils éprouvent. Par sa présence continue dans les locaux de cette classe il est en mesure de prévenir les malentendus qui peuvent naître entre l'équipage et les émigrants et il peut mieux obtenir la confiance de ces derniers. Une réponse, qui préconise le contrôle « incognito », estime très important que l'inspecteur partage en tout et pour tout la vie de l'émigrant. Les objections à l'égard du voyage en première classe sont que l'impression produite sur les émigrants est défavorable, à cause du caractère luxueux de cette classe, que l'inspecteur qui y est logé risque de négliger ses devoirs, et que le capitaine ainsi que l'équipage voient d'un mauvais œil les visites qu'il va faire dans la 3^e classe.

Par contre, plusieurs associations critiquent l'idée du voyage en 3^e classe pour les raisons suivantes : elle n'assure pas à l'inspecteur (et surtout à l'inspectrice) le repos et la tranquillité nécessaires (cinq réponses) et l'on rappelle à cet égard que peu de personnes voyagent plus d'une fois dans cette classe ; elle ne serait réalisable que si les inspecteurs voyageaient rarement ou s'ils pouvaient être fréquemment remplacés (une réponse). Cette solution tendrait aussi à décourager à la longue les inspecteurs (une réponse) ou à rendre difficile le recrutement d'inspecteurs vraiment capables (une réponse), elle rendrait malaisé le travail de l'inspecteur en ce qui concerne soit les entrevues personnelles que celui-ci peut désirer avoir avec tel ou tel émigrant (une réponse), soit la rédaction de rapports (une réponse) ; elle risquerait d'exposer l'inspecteur à des réclamations continuelles et futiles de la part

d'émigrants (une réponse) ; enfin, elle porterait atteinte au prestige que l'inspecteur doit avoir auprès des officiers, de l'équipage ou des émigrants (cinq réponses).

La plupart des réponses insistent, d'autre part, sur l'intérêt qu'offre la présence aussi continue que possible de l'inspecteur en 3^e classe. Ce dernier pourrait y prendre des repas, soit régulièrement soit occasionnellement. Il devrait avoir le droit absolu de se rendre dans cette classe comme dans toutes les autres classes, et même de s'y installer pendant tout ou partie de la traversée.

3. *Quel que soit leur mode de nomination, les inspecteurs devraient-ils avoir le grade d'officier sur le navire ?*

Onze réponses.

Une seule réponse négative. Cinq associations se prononcent catégoriquement pour une assimilation complète, dont une demandant pour l'inspecteur un statut égal à celui du médecin du bord, et une autre spécifiant qu'il devrait être placé directement sous les ordres du capitaine. Cette même réserve est formulée par une autre association. Une réponse demande que la solution adoptée ne confère le rang d'officier à l'inspecteur que dans ses rapports avec l'équipage mais non avec les émigrants, et une autre croit qu'il suffirait d'obtenir que l'inspecteur fût traité comme un officier dans les relations courantes à bord. Deux autres réponses ne croient pas que cette assimilation soit indispensable pourvu que l'inspecteur soit suffisamment distingué par un insigne et que sa position soit nettement établie.

4. *A votre avis, quels sont les avantages respectifs d'avoir comme inspecteurs : a) des médecins, b) des « travailleurs sociaux », c) des infirmières et d) des interprètes ou des femmes de charge supérieures ?*

Dix-neuf réponses.

Seize réponses (dont une dizaine sont catégoriques) se prononcent en faveur de « travailleurs sociaux », deux associations sont pour un médecin officiel ayant reçu l'instruction professionnelle spéciale aux médecins de navires (et qui pourrait être pris dans un corps de médecins de marine de guerre) et une autre pour une « stewardess » suffisamment instruite. Deux des réponses demandent que les navires d'émigrants aient un inspecteur et une inspectrice à bord. L'une préconise à cette fin un docteur comme inspecteur et une « travailleuse sociale » comme inspectrice, et une autre suggère un homme et une femme, tous deux « travailleurs sociaux ».

Trois réponses soulignent la confiance et le respect qu'inspirent les médecins en général, et deux autres sont d'avis que l'exercice de la médecine constitue une bonne préparation aux missions d'inspection.

Huit des associations qui se prononcent pour l'inspection par un « travailleur social » signalent l'intérêt qu'il y aurait à choisir ce dernier en tenant compte des aptitudes ou stages nécessaires (voir plus haut : Position et attributions des inspecteurs, première question). Quatre d'entre elles se prononcent explicitement contre l'idée de choisir une personne d'une autre profession. L'une d'elles fait remarquer que si un « travailleur social » expérimenté se trouve par ailleurs être un médecin, le choix sera d'autant meilleur, mais elle s'oppose à ce que des inspecteurs qui ne seraient que médecins soient nommés. Les trois autres estiment qu'un inspecteur médecin ferait double emploi avec le médecin de la compagnie se trouvant à bord. La même remarque est faite par une association en ce qui concerne les infirmières et les interprètes. Trois réponses insistent sur le fait que le rôle d'un médecin, d'une infirmière ou d'un interprète est beaucoup plus spécialisé que celui de l'inspecteur et n'a rien de commun avec la mission de ce dernier.

Deux associations pensent qu'il pourrait être fait appel à des « stewardesses » mais à condition que celles-ci soient assez instruites, et spécialisées, et sélectionnées par des concours officiels.

5. *Jusqu'à quel point serait-il difficile de se procurer et de retenir les services d'un bon :*
a) *médecin, b) « travailleur social », c) infirmier, d) interprète, ou e) femme de charge supérieure, comme inspecteurs à bord ?*

Huit réponses.

Sauf une association qui ne voit pas de difficulté spéciale à pourvoir dans son pays les postes d'inspecteurs, la plupart des réponses signalent quelques difficultés et surtout insistent sur l'importance à cet égard des questions de rémunération, de traitement et d'organisation des services d'inspection. Une association a l'impression qu'en s'adressant à des docteurs ou à des infirmières, on trouverait difficilement assez d'inspecteurs s'intéressant suffisamment aux questions de nature sociale. Elle croit d'autre part qu'il serait plus aisé de trouver des candidates que des candidats. Une autre réponse signale qu'une proportion assez forte du personnel maritime est atteinte par le chômage, tout en rappelant les inconvénients qu'il y aurait à choisir comme inspecteurs des personnes trop spécialisées dans les professions maritimes.

Deux associations estiment que la fonction d'inspecteur devrait être considérée comme une carrière permanente et rétribuée en conséquence. Deux autres, par contre, croient que la solution consisterait à faire appel pour ce poste à des « travailleurs sociaux » qui ne feraient qu'un nombre restreint de traversées. L'une pense que le recrutement n'en serait pas moins difficile car les « travailleurs sociaux » suffisamment qualifiés sont peu nombreux et très occupés ; l'autre, par contre, estime qu'il serait aisé de trouver des « travailleurs sociaux » désireux de servir comme inspecteurs pour accroître leur expérience personnelle.

Deux réponses croient que, pour trouver des inspecteurs vraiment qualifiés, il serait indispensable que les autorités fassent appel au concours des organisations privées pour la protection des émigrants. Une de ces réponses propose que les autorités des pays intéressés constituent à cette fin des tableaux où, après examen, des candidats à l'inspection seraient inscrits sur proposition des associations qualifiées.

6. *Quels devraient être les attributions et devoirs d'un inspecteur ou d'un « travailleur social » à bord d'un navire ?*

Seize réponses.

Plusieurs associations ont exprimé l'avis que les attributions et devoirs de l'inspecteur devraient être nettement déterminés. L'une d'elles a spécifié que les inspecteurs ne devraient accomplir aucune tâche qui ne découle pas de leurs attributions et une autre a demandé la publication d'un manuel qui définirait exactement ces attributions et contiendrait tous autres renseignements ou conseils utiles aux inspecteurs.

Deux associations ont souligné l'intérêt qu'il y aurait à employer au lieu du mot « inspecteur » un autre terme (« welfare officer » ou « vertrauensperson ») qui mettrait mieux en relief la nature véritable du rôle à remplir. Par contre, trois associations estiment que seuls de véritables fonctionnaires officiels pourraient s'acquitter efficacement de ce rôle.

Deux autres ont suggéré que l'inspecteur voyage « incognito », l'une d'elles insistant sur le fait que, pour être efficace, le contrôle devra être exercé par une personne partageant entièrement la vie des émigrants à bord et passant inaperçue. Enfin trois associations ont proposé que la protection ou l'assistance de l'inspecteur s'étende à tous les passagers sans distinction de classe. L'une d'elles reconnaît que cette innovation ne pourrait être réalisée qu'après entente entre compagnies de navigation, mais croit que celles-ci y trouveraient leur profit.

Huit réponses ont déclaré que le premier devoir de l'inspecteur était de veiller d'une façon générale au bien-être matériel et moral des émigrants à bord et d'assister ceux-ci chaque fois qu'ils ont besoin d'aide. Pour ce qui est du bien-être matériel, l'inspecteur doit contrôler l'application des contrats de transport (deux réponses) ainsi que des règlements sur le transport des émigrants (une réponse) et s'assurer des conditions sanitaires et de logement qui leur sont réservées (deux réponses) comme aussi de la qualité de la nourriture (une réponse).

En ce qui concerne le bien-être moral des émigrants, cinq réponses ont demandé que l'inspecteur se charge d'aider les émigrants à employer utilement leurs loisirs pendant les traversées par le moyen de séances récréatives, conférences, etc. Quatre associations ont également demandé que l'inspecteur exerce une protection morale sur les émigrants et surtout les femmes et enfants, pour éviter que ceux-ci ne se trouvent en danger moral, soit pendant la traversée, soit à leur débarquement, surtout s'ils voyagent isolément. A cette fin il est suggéré que l'inspecteur se maintienne en relations avec les sociétés de protection des pays de provenance et de destination et une réponse recommande de surveiller les émigrantes isolées se rendant en Amérique du Sud. Deux associations estiment nécessaire que l'inspecteur (ou l'inspectrice) exerce une surveillance sur les émigrants ou émigrantes pour éviter qu'ils ne se laissent aller à se mal conduire. Quatre réponses insistent sur le devoir de l'inspecteur de renseigner les émigrants sur tous les points qui peuvent les intéresser et notamment sur les conditions existant dans les pays de destination. L'une d'elles spécifie que l'inspecteur devrait également préparer les émigrants à l'examen qui les attend à l'arrivée et prendre des dispositions pour préparer leur adaptation aux conditions ambiantes dans leur localité de destination. Deux réponses estiment que l'inspecteur aurait un rôle important à jouer dans le règlement des difficultés qui peuvent surgir entre les émigrants et l'équipage et précisent que ce rôle devra s'exercer dans le sens de la conciliation. D'autre part, deux réponses soulignent le devoir de l'inspecteur d'agir comme porte-paroles des intérêts des émigrants et surtout de leurs intérêts collectifs. Selon l'une de ces réponses l'inspecteur doit défendre les émigrants contre les compagnies de navigation. De son côté une autre association déclare que les intérêts des émigrants et ceux des compagnies de navigation ne sont nullement opposés, comme on semble le croire, mais plutôt conciliables.

En ce qui concerne les attributions de l'inspecteur, la principale, d'après les réponses reçues, consiste dans les rapports que l'inspecteur doit faire sur les traversées et les incidents qui ont pu se produire pendant leur durée (huit réponses). Trois réponses spécifient que ces rapports doivent pouvoir être soumis aux autorités compétentes et deux autres demandent qu'ils soient présentés en même temps soit à l'organisation de protection qui a détaché l'inspecteur, soit encore à la compagnie de navigation intéressée. Il résulte d'une autre réponse que les rapports en question devraient être contresignés, avec observations éventuelles, par le capitaine et qu'un double devrait en être communiqué à la compagnie de navigation. Une association réclame le droit pour l'inspectrice de porter plainte au capitaine contre toute incorrection qui serait commise à l'égard d'émigrantes par d'autres émigrants ou passagers ou encore par des membres de l'équipage. Selon une association le droit de contrôle de l'inspecteur devrait être illimité et selon une autre il ne devrait porter que sur le logement et la nourriture des émigrants. Plusieurs associations rappellent que l'autorité supérieure à bord doit rester au capitaine et l'une d'elles précise que l'inspecteur ne devrait exercer aucun contrôle sur l'équipage.

Deux réponses estiment que l'inspecteur, qui, à leur avis, devrait être un médecin officiel et être dans une indépendance complète vis-à-vis de la compagnie de navigation, devrait avoir sa solde payée par cette dernière. Enfin deux autres réponses demandent qu'un inspecteur ne soit jamais détaché deux fois à bord du même navire.

7. *Quelles difficultés peuvent surgir s'il y a à la fois un inspecteur officiel et un « travailleur social » à bord d'un navire ?*

Sept réponses.

Toutes les réponses signalent les inconvénients des doubles emplois, des dépenses inutiles et des possibilités de conflit que créerait la présence de ces deux inspecteurs sur le même navire. Une association estime que, si ce cas se présentait, les deux inspecteurs devraient essayer de se mettre en rapports. D'autre part, si l'un des deux inspecteurs est un inspecteur gouvernemental, la tâche du travailleur social devient soit inutile — si le premier s'intéresse réellement aux émigrants — soit extrêmement délicate dans le cas contraire, car son autorité vis-à-vis du capitaine ou vis-à-vis du gouvernement intéressé deviendrait pratiquement nulle. Une autre association souligne les difficultés qui pourraient se produire si l'inspecteur gouvernemental se bornait à protéger les émigrants de sa nationalité, car les

autres émigrants se trouvant à bord pourraient se sentir moins bien défendus par le « travailleur social » lequel est tenu de ne faire aucune distinction de race, de religion ou de nationalité.

8. *Serait-il opportun et possible de donner aux inspecteurs et « travailleurs sociaux » une préparation spéciale ?*

Quatorze réponses.

Toutes ces réponses déclarent une telle préparation utile, nécessaire même selon huit associations. Une seule association croit que sa réalisation soulèvera de grosses difficultés. Deux préconisent une instruction aussi bien théorique que pratique (langues, travail social, cours élémentaire d'infirmières, etc.). Deux autres réponses expriment l'avis, par contre, que la préparation nécessaire ne peut pas s'obtenir par des cours spéciaux — sauf pour certaines notions juridiques et quelques études d'ordre psychologique — mais par un enseignement vraiment pratique.

Deux associations estiment que cette préparation des inspecteurs devrait consister en un stage dans une œuvre de protection des émigrants, pour lequel, de l'avis d'une de ces réponses, l'Etat intéressé devrait accorder des subsides. Selon une association, l'aptitude des inspectrices devrait être constatée par un examen sévère organisé par l'Etat et selon deux autres, les inspecteurs devraient être formés dans les écoles destinées aux médecins de la marine de guerre. Une autre, enfin, signale qu'une telle préparation améliorerait le recrutement des inspecteurs.

III. RÉSUMÉ.

A votre avis, un inspecteur remplira-t-il ses fonctions d'une façon plus efficace s'il est désigné par :

- 1° *le gouvernement,*
- 2° *la compagnie de navigation,*
- 3° a) *une association privée simplement avec l'accord des compagnies de navigation,*
b) *par le gouvernement, mais choisi parmi les membres d'une organisation sociale privée ?*

Dix-huit réponses.

Comme conclusion à ses réponses aux divers points du questionnaire, une association s'est prononcée pour la désignation d'un fonctionnaire officiel ; deux autres se sont déclarées en faveur de la désignation de l'inspecteur, soit par la compagnie de navigation, soit par une organisation privée, soit encore par un gouvernement, mais toujours en collaboration avec cette compagnie ; une quatrième réponse est d'avis que cette désignation doit être faite sur la proposition d'une association privée, avec ou sans intervention d'un gouvernement ; enfin une cinquième réponse demande que l'inspecteur soit détaché « incognito » par une association privée.

Toutes les autres réponses sont en faveur de la dernière solution, c'est-à-dire de la désignation de l'inspecteur par les gouvernements intéressés, mais à l'exception de trois réponses qui préconisent la nomination de fonctionnaires, déclarent que cet inspecteur devrait être choisi parmi les membres d'une organisation sociale privée. Une association précise à ce sujet que l'organisation qui désignerait cet inspecteur devrait être une société « reconnue » par les autorités. D'après une autre réponse, cette organisation devrait être une association « compétente ».

IV. ANNEXES¹.

a) Extraits de la réponse de la « Society for the Oversea Settlement of British Women » (Londres).

... In Great Britain the *official inspection* of conditions affecting migrants on board ships is held before departure at the port of embarkation... A travelling inspector is not regarded as necessary or desirable....

...This Society has had considerable experience in appointing *Welfare Officers* placed in charge of parties of girls and women and responsible only to a private association. They have had experience of private conductresses appointed by steamship companies. A large number of Trans-Atlantic lines carry women officers of this kind.... Their experience is that the success or non-success of Welfare officers on board ship depends on the personality of the individual selected....

... The S.O.S.B.W. have also had experience of conductresses appointed by British Dominion Governments with the consent of the Steamship companies. This method has proved satisfactory provided due care is taken to select suitable women. But it should be recognised that the varied lengths of passage and climatic conditions attaching to different voyages require equal variety of consideration in relation to the needs and comfort of migrants. Uniformity of system of appointments is not regarded as necessarily desirable....

... Conductresses appointed by private organisations have more freedom in their welfare work amongst migrants, but cannot have the same authority amongst members of the crew as those appointed by steamship companies. The Society is of opinion that the best arrangement would be for the appointment of conductresses by private organisations with the co-operation of steamship companies or *vice versa*....

... If a Welfare Officer appointed by a private organisation were to combine the duty of an official inspector appointed by a Government, it is believed that the personal confidence of migrants would not be so easily obtained and the individual influence essential to the successful work of a Welfare Officer would be lessened....

... The duty of a Welfare Officer should be to provide interests and occupation for migrants on board ship. Lack of occupation is the chief difficulty with regard to the voyage. The Welfare Officer should be able to obtain the confidence of various types of character, organise games, recreation, educational classes or readings in such way as to attract the co-operation of the travellers. As regards the women, the Welfare Officer should further supervise their general behaviour, not with a view to "dragooning" girls or young women but to give them a word of caution when anything approaching undue familiarity is noticeable between women passengers and members of the crew or other fellow men passengers.... The Welfare Officer should encourage interest in the conditions of the country to which migrants are travelling by talking to them about that country and helping them to understand circumstances with which they are not familiar. On arrival at the port of debarkation the Welfare Officer should report to the appropriate authority any special experience she may have had on board, and so far as possible ensure that unaccompanied women are placed in contact with those who will look after their personal comfort on land. She would also report to the Society or other authority by whom she is employed as to the welfare of each migrant.

On the voyage the Welfare Officer should be in a position to report direct to the captain if serious misbehaviour or undesirable behaviour may be noticeable on the part of the crew or men passengers in connection with her charges....

... The appointment of an inspector or welfare worker, whether made by a Government or by a private Organisation, should be made with the consent of the Shipping Company. The Company is the most important and responsible party concerned. The preferable alternative appears to be for a private organisation to appoint conductresses or welfare officers in conjunction with the Steamship Company.

Social workers only are recommended by the Society.... Government inspectors are not recommended....

.... The authority of the captain must always be paramount....

.... The S.O.S.B.W. desires to point out that it would be wrong to assume that the interests of shipping companies and migrants are at variance. Even from a purely commercial point of view, a Steamship Company desires to attract passengers to the use of its vessels. In its own interests therefore the Company will do all in its power to ensure the comfort of travellers. The duties of officers and crew alike are to please passengers, and avoid complaint or discontent among travellers. Commercial competition is one of the strongest incentives towards securing good conditions for

¹ Au sujet de ces annexes, voir page 5.

migrants, and will work far more effectively in their favour than the presence on board of any Government inspector or inspectors.

**b) Extraits de la réponse du « Segretariato Autonomo M. C. Bonomelli »
à Chiasso (Italie).**

Inspecteurs gouvernementaux.

Première question. — ...La présence de l'Inspecteur (Commissaire royal) s'affirme utile et efficace à la sauvegarde matérielle et morale des émigrants parce que l'Inspecteur a qualité pour recueillir les réclamations, les plaintes et les demandes variées d'informations et de conseils que les émigrants pourraient formuler ; pour réprimer les abus, pour veiller à l'application régulière des lois et des règlements sur la protection des émigrants.

Deuxième question. — Les Commissaires royaux sont tenus de rédiger des rapports sur leur activité et sur les réclamations des émigrants ; les réclamations doivent y être spécifiées, ainsi que la suite qu'elles ont eue.

Troisième question. — Les réclamations et les demandes des émigrants sont de toutes sortes. Elles concernent par exemple, les questions relatives à la nourriture, au logement et à la santé, aux irrégularités éventuelles et aux abus des agents, des hôteliers, etc... et aussi diverses questions sociales d'assistance et de famille, des informations sur les lois, usages et coutumes, sur les pays d'immigration, etc.

Les réclamations et les demandes qui peuvent être satisfaites directement sont liquidées par le Commissaire royal qui leur donne la suite qu'elles comportent suivant le cas. Elles sont toutefois toujours mentionnées dans les rapports qui doivent être remis aux Inspecteurs d'Emigration du Port. Quant aux autres réclamations, elles sont transmises aux Autorités Consulaires royales et aux Inspecteurs d'Emigration des ports pour suite éventuelle. Le Bureau Central du Commissariat Général Royal de l'Emigration, à Rome, dispose d'un service qui coordonne l'action des Inspecteurs du bord, donne des instructions particulières en cas de nécessité, veille sur le service, examine les rapports et leur donne la suite qu'ils peuvent comporter (sanctions, etc...).

Quatrième question. — Les émigrants connaissent actuellement, par expérience, la présence des Inspecteurs. Ces derniers portent soit un uniforme soit un insigne apparent.... Leur service s'effectue régulièrement dans l'infirmerie du navire. Ils sont tenus d'accueillir chaque réclamation séparée ou collective, et de se tenir à la disposition des émigrants, ils doivent visiter de temps à autre les dortoirs, assister à la distribution des repas, etc.

Cinquième question. — Les inspecteurs sont des médecins de la marine de guerre ou, dans certains cas, des fonctionnaires civils, de l'Inspection d'Emigration des Ports ou du Bureau Central du Commissariat. Les médecins de marine sont pris à tour de rôle sur des listes spéciales ; ils sont munis d'instructions très détaillées et acquièrent une expérience approfondie.... Les fonctionnaires civils ont une connaissance parfaite des lois et règlements de la défense sociale.

Sixième question. — La protection des émigrants est réglementée par la loi, par les règlements et par de nombreuses dispositions et instructions qui émanent du Bureau Central et des Bureaux d'Inspection d'Emigration dans les ports d'embarquement... Dans les limites de leurs attributions et d'accord avec les exigences du temps limité du voyage, les inspecteurs... collaborent à la protection sociale, humanitaire, matérielle et morale des émigrants.

Si des émigrants d'autres nationalités s'embarquent sur un navire, on détache de préférence à bord de ce navire des inspecteurs connaissant leur langue. En cas de nécessité, un interprète assiste l'Inspecteur.

Conformément aux dispositions des lois et règlements la protection des femmes et des enfants rentre dans les attributions du Commissaire Royal du bord. Ce dernier doit veiller à leur bien-être sanitaire, matériel et moral, il doit constater et dénoncer aux autorités compétentes les irrégularités, les abus et les contraventions aux règlements.

La présence d'une ou plusieurs infirmières est obligatoire sur les navires transportant des femmes et des enfants.

Septième question. — On ne juge pas nécessaire que l'Inspecteur de bord soit forcément un médecin.

Inspecteurs des compagnies.

Nous n'avons pas d'expérience pratique à ce sujet. D'une façon générale nous ne les considérons pas comme des inspecteurs proprement dits....

Inspecteurs d'institutions privées non reconnus par les gouvernements.

Nous n'avons pas connaissance de cas effectifs.

Nous sommes toutefois d'avis qu'en l'absence d'autres inspecteurs, ils peuvent devenir des éléments utiles d'assistance, bien qu'ils manquent de cette autorité et de ces pouvoirs que possèdent les organes de l'Etat. Vis-à-vis des compagnies, leur position sera toujours précaire, sauf lorsqu'il s'agit de personnes de compétence et d'énergie toute spéciale, appuyées par des institutions très autorisées, soutenues elles-mêmes par l'opinion publique, les milieux politiques, etc.

Inspecteurs d'institutions privées nommés et reconnus par les gouvernements.

Nous ne connaissons pas de cas effectifs dans ce domaine.

D'une façon générale, nous pouvons dire que nous les considérons comme une imitation des Inspecteurs gouvernementaux plus ou moins parfaite selon la méthode suivie pour choisir les inspecteurs en question et selon les pouvoirs qui leur sont conférés par le gouvernement, soit aux termes des dispositions législatives, soit en vertu des clauses insérées dans les patentes des armateurs autorisés. Il nous paraît peu probable qu'ils puissent remplacer complètement l'œuvre des inspecteurs spécialisés et investis de l'autorité directe de leur gouvernement respectif. *Cependant, on pourrait émettre la recommandation* que dans les pays qui ne disposent pas d'un corps d'inspecteurs spécial les autorités aient recours aux personnalités qualifiées que les institutions privées peuvent fournir et leur confèrent les pouvoirs nécessaires.

En ce qui concerne la *simplification du service d'inspection à bord*, on estime qu'il est désirable d'éviter le double emploi qui pourrait se produire par l'embarquement de deux ou plusieurs inspecteurs appartenant aux différents pays dont proviennent les émigrants. On peut rappeler sur ce point le vœu adopté par la Conférence de l'Emigration qui s'est tenue à Rome en 1924.

On peut résoudre cette question en adoptant le principe que l'Inspecteur devra être, dans la règle, fourni par le pays du pavillon du navire ou encore par le premier pays de départ du navire dans lequel s'embarque un premier contingent d'émigrants.

On estime désirable, sinon indispensable, qu'entre pays touchés successivement par les mêmes navires, soient conclus des accords d'assistance réciproque en vertu desquels les inspecteurs d'un pays seraient tenus de fournir aux émigrants de l'autre pays, dans les mêmes mesures qu'à leurs concitoyens, l'assistance matérielle, morale et sanitaire et de veiller à l'observation du contrat de transport ainsi que des dispositions de protection prévues par les lois et règlements en vigueur dans la patrie de l'émigrant.

c) Extraits de la réponse du « National Board of the Y. W. C. A. National Department of Immigration and Foreign Communities » (Etats-Unis).

Cette réponse est annoncée comme étant le résultat de l'expérience de l'association précitée ainsi que d'une enquête parmi les « welfare workers » dans les ports et les « social workers » en contact avec les nouveaux arrivants aux Etats-Unis. Elle repose également sur des déclarations officieuses recueillies auprès de « matrons » et d'inspecteurs relevant de stations d'immigration du gouvernement des Etats-Unis, et aussi d'attachés d'émigration et de fonctionnaires consulaires italiens, hongrois, danois, tchécoslovaques, grecs, polonais et yougoslaves en mission auprès de ce gouvernement. Elle se divise en deux parties : a) nature du problème et considérations générales, et b) Réponses détaillées aux divers points du questionnaire :

a) NATURE OF THE PROBLEM AND SUMMARY OF OPINION.

The Nature of the Problem.

As we have studied into this question regarding "inspection on board ship", it has become clear to us that the subject can best be considered by recognising that it possesses three natural divisions, and that each division lends itself to independent scrutiny... They are as follows :

I. *Inspection of the ship itself.* Inspection of structural conditions, sanitary, food, and service

¹ Voir page 3, note 2.

provisions, maintained by the owners, which bear on comfort and decency under which passengers of any price ticket are carried. (As distinctive from any inspection carried out on passengers themselves.)

- II. *Accessibility of Medical Aid.* Professional medical aid available upon regular fee basis to passengers in cases of real sickness. Applies to all classes of ticket-holders on the ship. (As distinctive from medical inspection of passengers for benefit of carrying out quarantine or immigration laws of country of destination).
- III. *Provision of Social Welfare Aid.* A service in the interests of human well being over and beyond guarantees of proper physical conditions on the ship. Accessible to passengers of any class of ticket, but especially intended to minimize the severity of mental strain and the social dangers to passengers travelling for the first time; to young persons without proper protection; and to all unsophisticated folk unaware of the moral dangers lurking in abnormal social conditions of any ship-travel. (As distinctive from inspection for enforcement of law; professional medical aid; or adequate stewardess service to insure comfort and cleanliness of travel).

Summary of Opinion.

I. — Inspection on board the ship would appear to be necessary as the most effective method for checking up and keeping up the standard to which the steamship company, as Owner of the "industry" and as one party to a business contract, is carrying out provisions enacted by law, or by treaty, or by contract, for the safety and conditions of health of passengers. Such as, location in ship; cubic space allotment to each passenger; privacy; water supply; cleaning and sanitary provisions; extra service in time of rough weather, etc., etc. We believe that Government should deal with Government in securing adequate protection of their nationals on the ships of a company of another nation. It would then be possible to have all inspection having to do with ship's condition and supplies centralized in a single inspector system under the Government of the flag under which the ship sails. Such inspection should be carried out by an accredited inspector employed by the Government of the country whose flag the ship flies. His duties would, upon agreement, take account of:

- (a) laws of the country of the flag the ship flies; agreements entered into by his Government and other Governments in regard to carrying of passengers,
- (b) guarantees made by ship's companies in concessions granted by Governments of travelling passengers,
- (c) provisions in accordance with the laws of countries or ports from which the ships depart; and of countries or ports at which the ship delivers passengers,
- (d) guarantees understood by the passengers themselves as the purchasing parties in the ticket contract.

II. — It seems to us that ships' doctors should remain ships' doctors, giving medical aid where required to the entire population of the ship and should not be vested with the rights of inspectors nor burdened with the problems of social welfare. Adequate medical care in case of need should not, it seems to us, become confused with real inspection as to fulfilment of legal obligations. The duties of a trained inspector would not be compatible with the duties of a physician. Moreover every voyage requires the presence of a physician but every voyage does not need to carry a government inspector. (If it be the type described in I)... Physician services, we believe, should be on the fee basis for all passengers patients alike..

In cases of real sickness requiring nursing, all passenger patients should receive the same nursing attendance with necessary fees charged.

Moreover, real nursing should not be confused with stewardess service of bringing food and cleaning up berths in case of seasickness. Some of the evils attendant upon travelling on the cheaper tickets would appear to rise from the absence of proper steward and particularly stewardess service. But this evil is one to be corrected by provision in law and enforced by Inspection Service. (As in I.)

III. — Supervision of the social welfare of the passenger population on the ship, we believe to be a human necessity. Its importance, we would urge, cannot be over-estimated. The un-natural conditions imposed by life on board a ship, together with the strain and fearsomeness associated with the experience of migration, both create new problems and raise to an acute stage latent ones. Particularly for the humbler travellers, able to buy only the cheapest tickets, there are additional hazards which can best be designated as problems of social welfare. They are found, to a certain extent, among the passengers on the second grade of tickets, as well as among the holders of the cheapest grade.

Particularly is this so for young persons travelling alone and women travelling with children...

... We believe that the presence of a recognised standard social welfare worker could be made an asset to the business of the ship's company and that passengers would deliberately select a ship known to have a woman worker of such character and standing on it.

Conclusions.

It is not necessary, in our opinion, to arrive at a *definition* as to what constitutes an “*emigrant class*” of passenger or what character of ship is to be considered an “*emigrant carrying ship*”. Difficulties and problems cited under each of the three divisions have bearing on all classes of passengers. The effective inspection of the degree to which the ship's company lives up to legal and other regulations has nothing to do with class of ticket or passage. Provision for medical aid, also, is important to all classes. Whereas it would appear that better provision is commonly made for passengers on first class tickets, and that only the third class passengers have need of some better arrangement, we believe that the remedy lies rather in extending that provision to persons with the lower price tickets than in setting up any separate or special arrangements.

Attention to social welfare of the passengers is also of importance to the whole population of the ship. The important point to be noted in this whole matter therefore, is not the character of the ship, nor the numbers of passengers, nor the class, but the length of time of the voyage.

We believe welfare supervision is necessary for every trip of every ship carrying « mixed » passengers (men, women, and children), on a journey requiring forty-eight hours or more....

b) REPLIES TO QUESTIONS IN DETAIL.

I

A. *Government Inspectors.*

Question : Can you secure and give us confidential information on how effective Government Inspectors have been ?

Reply : Yes. We have consulted, in unofficial interviews, the following sources : Welfare Workers at ports of arrival in the United States, consuls and emigration attaches of certain countries — Italy, Hungary, Denmark, Czechoslovakia, Greece, Poland and Jugo Slavia — and U.S. Inspectors and Matrons at ports of entry. Their testimony is that “Government inspection” in ships arriving at U.S. ports has been of three types and that all inspectors represented the governments of nationals travelling on the ship, rather than the Government of the registry of the ship.

- (a) First type — the regularly employed inspector — best illustrated by the Italian system. Such an inspector was an especially appointed person on regular salary, or the ship's doctor was made Royal Commissioner and served for certain trips.
- (b) Second type — individuals especially appointed as inspectors for a trip. Such individuals are usually Government officials or representatives of business concerns who wish to make the trip for some other purpose and desire free passage. Such inspectors are given little or no training but are required to submit reports on (1) conditions in general, (2) problems encountered, (3) actions taken. The reports consist largely of the first item, statements of conditions which are usually favorable as the ship's company takes pains to see that conditions are up to standard while the inspector is on board. Such inspectors' work and reports have been
 - 1. effective and of value when he has been willing to mingle with the passengers of all classes and when he had a previous knowledge of social welfare problems which enabled him to recognize these problems,
 - 2. ineffective and practically valueless when the inspector was unwilling to mingle with passengers of all classes and did not have knowledge of social welfare problems....
- (c) Third type — the *incognito* inspectors. The incognito inspectors who have travelled in the class carrying the largest numbers of their country's nationals have obtained valuable information on the real condition of affairs on board. Such inspectors brought about
 - 1) immediate relief, as in particular instances reported, by the inspector making himself known to the captain and negotiating for better conditions. In other instances he was able to demand better conditions because he held the power of attorney for his Government, which could be verified by wireless.
 - 2) ultimate change in conditions through making confidential reports to the government by which the Government bases its action in annulling or renewing its concession to the ship's company.

Note. — Incognito method had been of value in investigation as well as in regular inspection. U.S. investigators travelling incognito as regular emigrants were able to present reports to their Government which led to enactment of laws regarding accommodations to be provided for passengers on ships clearing at U.S. ports.

Question : Do they ever submit complaints from migrants ?

Reply : (We understand this question may mean (a) submit complaints to captain during voyage or (b) submit complaints to their own government after the voyage).

- (a) The only examples of complaints submitted to captains were by incognito inspectors who made themselves known to the captain and asked or negotiated changes in existing conditions,
- (b) Inspectors present a general statement of conditions in report to their governments but not specific complaints of migrants. It would appear that the mere presence of an inspector on board causes conditions to be kept at a relatively high standard....

Question : What are the types of complaints which they submit and to whom ?

Reply : Types of complaints submitted are

- (a) those submitted to governments on general conditions, such as character of the food, indecent crowding, intrusions of the crew, inadequacy of the water supply and other sanitary provisions, and absence of steward and stewardess service,
- (b) those complaints submitted to captains by incognito inspectors which are examples of such indecent crowding that the inspectors feared the moral result in the group....

Question : Are the migrants conscious of the presence of one or more of such Inspectors on board ?

Reply : Credited workers at the ports of entry to the United States, and among new arrivals, report that migrants are not conscious of inspectors on board ship since

- (a) the incognito inspector is not known to them,
- (b) the regular inspector has apparently not made himself or his duties known to the migrants,
- (c) migrants do not know what kind of conditions they are entitled to in return for ticket purchased or what they have a right to demand by law....

One outstanding exception to the situation is found on the ships bound for Canadian ports. Migrants who have travelled by those ships have expressed appreciation for the care given by the conductresses required and supplied by the Canadian Government.

Question : What type of men is secured as Inspectors ?

Reply : The type of man secured as Inspectors has rarely been anyone trained in knowledge of the problems of social welfare. If he has been a doctor he has hesitated to go behind the courtesy and authority of the captain. If he has been appointed for the trip only, he has been more interested in the real object of his trip than the purpose for which he was given free passage — that is, inspection. The difficulty would seem to be not that the persons appointed were not of excellent character, but that their training and outlook has not equipped them to adequately handle the situation.

Question : Has he anything approaching (a) social point of view ? (b) does he speak other languages ? (c) how helpful is he in protecting women and children ?

Reply : (a) Port workers who have interviewed migrants have heard stories of abuse and neglect but never have heard an account of an inspector stepping in to make correction.

(b) No. Inspectors do not speak other languages.

(c) We have no evidence of inspectors who have been helpful in exercising protection of women and children. Many cases of the need of such protection have been sighted but we are unable to state whether the inspector was absent or negligent....

Question : In your opinion, is it essential that the Inspector be a Doctor ?

Reply : No. It is better that he should be an *inspector* trained in every detail of legislation governing the ship. His work is not to inspect migrants but to inspect the ship and its provisions for the carrying of passengers in safety and health, whereas the doctor's concern is for the health of migrants.

B. Steamship Company Inspectors.

Question : Have you known of Inspectors, Conductresses or Convoyers who have been appointed by Steamship Companies and answerable to them alone ?

Reply : No. All inspectors, conductresses, etc. of every sort have been responsible to a private organisation or to a Government, or both.

Question : Do you consider that Inspectors thus appointed are freer or less free to better conditions and keep up standards than Inspectors appointed by the Government or Inspectors appointed by private organisations simply with the consent of the Steam Ship Companies ?

Reply : We believe inspectors employed by the steamship company and answerable to them alone are less free to better conditions and to keep up standards than either the inspector appointed by the Government or the inspector appointed by a private organisation with the consent of the steamship company, because such an inspector's position, like that of any employee of an industry, would depend on how well he served the interests of the steamship company, regardless of where

such interests ran contrary to those of the migrants. The Government inspector has the advantage of having behind him the ultimate authority which deals with the steamship companies. The inspector appointed by the private organisations with the steamship companies' consent has no authority back of him except as he may influence public opinion, which in turn would have weight with the steamship company. It is believed by this organisation that both inspection service (with a view to ascertaining the fulfilment of the law) and social welfare service (which deals with the need and social welfare problems arising from the exigencies of the voyage and hence cannot be forestalled by legislative regulations) should be the responsibility of the Government — preferably the Government whose flag the ship flies.

Question : Is it your opinion that Inspectors appointed by Steam Ship Companies alone would work with less friction, therefore obtaining better cooperation from the ships' authorities and getting better results for the migrants ?

Reply : It is believed that inspectors appointed by steam ship companies alone might work with less friction with the ships' authorities but that that would not mean obtaining better results for migrants. It would appear to us that inspection of a ship like the inspection for law enforcement in industry is futile when the inspectors are employed by the industry inspected.

Question : If the Steam Ship Companies were to meet this responsibility themselves do you consider that Governments could safeguard the interests of their nationals by an occasional inspection made by their official Inspector ?

Reply : No. We believe that Governments could safeguard the interests of their nationals by occasional inspection, if by inspection is meant — ascertaining fulfilment of those provisions regulated by law. Occasional inspection cannot help with those problems of social welfare which are likely to arise on any voyage and which therefore need a person equipped to handle such problems on every voyage of every ship. As previously stated, we do not think steamship companies should meet this responsibility themselves. We believe Governments could best safeguard the interests of their nationals through international agreements whereby the Government whose flag the ship flies becomes responsible for such inspection.

C. Welfare Workers Appointed as Inspectors.

I. Appointed by private organisations with Steam Ship Companies' consent but no Government recognition.

Question : Have you known Welfare Workers appointed by private societies with the consent of the Steam Ship Company but with no Government recognition ?

Reply : No.

Question : Could you tell us the experiences of individuals who have actually served as welfare workers on board ship ?

Reply : No.

Question : Could such people perform the duties of Inspectors ? What would be the advantage of their acting in this capacity ?

Reply : It is our opinion that a social welfare worker selected by a private organisation with the steamship company's consent could not act as inspector of the ship (the degree to which the ship's company met the requirements of law) because adequate inspection service (ascertaining the extent of the fulfilment of law) must have the authority of Government backing to make it of value. From the point of view of the steamship companies there might be an "advantage" in having a social welfare worker appointed by a private organisation act as inspector.

II. Appointed by Government or with Government recognition.

Question : What are the advantages of having as Inspectors trained social workers, men or women, loaned by private organisations for several trips a year but with the prestige of Government backing procured by actual appointment or recognition by the Government ?

Reply : (a) We believe there is no advantage in having trained social workers loaned by private organisations for inspection service — i.e. *ascertaining the extent of law fulfilment*,

(b) We believe that there is an advantage in having a trained social welfare worker appointed by the Government on every trip of every ship to handle all problems which arise out of the exigencies of the trip itself, and which therefore cannot be covered by legislation, treaty, or commercial agreement. If such a worker is loaned to a Government by a private organisation for only a few trips each year, the service could only be regarded as an experiment. In such case, very little would be accomplished on account of

- (1) uncertainty in securing workers of the same qualifications or standards. Private organisations vary greatly in the amount and kind of training required of their personnel,
- (2) difficulty in giving the especial training needed (i.e. regarding emigration and immigration legislation and the special welfare problems of migration) to many for short time return in service,
- (3) inability to evolve a technique in the method of such service which can best be done in pioneer stages by continuity of personnel,
- (4) difficulty in selecting which organisations shall loan their representatives for service without
 - (a) bringing about jealousies between organisations,
 - (b) antagonizing some Governments and their nationals by having a worker from an organisation whose principles are contrary to the belief of such national.

Question : Have you known any Inspectors - Welfare Workers thus appointed ? Can you quote in confidence their opinion on the advantages or disadvantages of appointment or recognition by the Government ?

Reply : This organisation has known social welfare workers appointed by private organisations with steamship companies' consent and Government recognition. Such welfare workers, however, were not given inspector service duties (the ascertaining the extent of the fulfilment of the law), but were given the duty of providing social welfare service for a designated group of passengers. They dealt with advices on matters of social conduct and questions pertaining to the process of debarkation. They also took charge of needed recreation. Such welfare workers state that they believe there is every advantage in appointment or recognition by a Government. They believe that little can be accomplished without it.

D. Women Inspectors.

Question : Do you believe that steamers carrying women and children should have women Inspectors ?

Reply : This organisation believes that a woman welfare supervisor should be on every boat which carries any number of women and children, however small that number may be. Very often the smaller the number of women and children the greater is the need for their protection, especially if young women are travelling in the group. It is believed by special welfare workers dealing with migrants or new arrivals that whereas a man can give social welfare service to women and children in addition to men, such service is not commensurate with the amount that a woman welfare worker can give to men in addition to the service she would give to women and children.

Question : In your opinion, should women Inspectors have the same rank and travel in the same manner as men Inspectors ?

Reply : This organisation believes that women "Inspectors" (welfare supervisors) should have equal status with men — *all* sources consulted are of the same opinion. In addition to proposing that each ship has a welfare worker who shall be worker for the whole ship we also advocate it necessary for her to travel in a manner respected by all classes and accessible to all classes — i.e. living quarters in first class with office hours in the third class and access to all parts of the ship any time of the day or night. This would give opportunity to cope with the social problems of every character arising on board.

E. Status and Duties.

Question : What should be the minimum standard of qualification for the position of Inspectors or Welfare Workers on board ship ?

Reply : (a) For inspectors, men (1) capable of understanding all items of law, treaty or commercial agreement, bearing upon equipment and regulations on board ship and (2) able to deal diplomatically with the officers of the ship, when necessary.

(b) For social welfare supervisors, educated women of character, maturity and excellent health ; trained in social welfare work according to best standards of country providing her ; experienced in dealing with persons of different nationalities ; with an international view point, and sympathetic attitude towards problems of migrants. In addition it is desirable that she has a knowledge of several languages, but it is not essential. Interpreters of languages of each nationality carried would have to be ranged for among members of ship's crew, in any case.

Question : Do you think that Inspectors or Welfare Workers whether appointed or paid by Steam Ship Companies, Government or private societies should travel first or third class ?

Reply : The inspector should travel first class since he deals with all parts of the ship. The social welfare supervisor should travel first class because she may deal with any class of passenger.

They need the prestige of being identified with the first class. They should be able to travel in a way least injurious to health by repeated voyages.

Question : Should Inspectors, however appointed, have the rank of officer of the ship ?

Reply : All opinions agree that they should have the rank of officers ; it is suggested also, that the welfare supervisor should be co-equal to a ship's doctor.

Question : What do you think would the relative advantages of having as Inspectors : (a) doctors, (b) social workers, (c) nurses, (d) interpreters, or (e) high class stewardesses.

Reply : (a) *Doctors* — no advantage — as doctors have a distinct function of medical attention to passengers. The Inspector's work requires its own fund of information and should develop its own skill. Inspectors should not be attached to any particular ship or line whereas the doctors usually are.

(b) *Social workers.* — The social welfare worker of the ship, with the qualifications of social welfare worker outlined in E 1 b might, if necessary, assume the duties of inspector service if given proper training. But the disadvantages would appear to be that inspector service (as outlined in E. 1 a) is more acceptably done by men, — whereas the welfare work can more effectively be done by women. Furthermore, the welfare problems are as acute on one voyage as another, thus requiring a welfare worker for each voyage, while an inspector need not travel on every voyage.

(c) *Nurses.* — There would be little advantage, but great disadvantage, in having a nurse give either inspector or social welfare service. Nurses' training does not include training in social work. Usually it makes no attempt to develop independent initiative, but developing rather an inclination to work only under orders. Nursing service should be available to be engaged when needed by passengers of any class. Such professional service — the care of the sick — should not be confused with either inspection service or social welfare service. It would be impossible to combine care of the sick with either of the other functions.

(d) *Interpreters.* — Whereas interpreter service is important the nature of the problems to be met requires a great deal more than just the handling of the mere mechanics of language.

(e) *High class stewardess* — stewardess service consists in giving personal service — cleaning cabins, etc. A person rendering such service would not be likely to have the ability, and, experience proves, would certainly not be given the recognition and the backing necessary for either inspection or welfare service.

Question : How difficult will it be to secure and retain the services of the right type of : (a) Doctor, (b) Social worker, (c) Nurse, (d) Interpreter, or (e) High-Class stewardess, as Inspectors on board ship ?

Reply : (a) A man for the office of inspector could easily be secured and should be selected by his ability to understand the legislation regarding provisions for the welfare of migrants on board ship and his ability to bring about as far as possible the enforcement of such legislation diplomatically. He should neither be a political appointee nor chosen by civil service.

(b) Social welfare supervisors could be secured through recruiting from the ranks of private organisations and they could be retained if the conditions of travel, the services they were allowed to render and the salary they received were adequate.

Question : What should be the duties of an Inspector-Welfare Worker on board ship ?

Reply : (a) An Inspector's duties are to ascertain the extent of the fulfilment of the laws, etc. etc. regulating provisions for the welfare of the passengers on board.

(b) The duties of social welfare supervisor would include :

- 1) to deal with problems of social welfare, both those problems brought by the passengers to the workers and those problems which the worker's training leaves her to discover. (Protection of young girls ; check on schemes of exploitation of the ignorant, etc.) Such a welfare supervisor function would take into account, among other problems, the following : Need of protection, such as protecting young girls from "attentions" and actual abuse from the crew. As many ships are built, the off hours of the crew are on the same decks with passengers travelling on the cheapest tickets. Also the crew's quarters, being in the same region of the ship, give the crew unchecked access to the corridors.
Need of "case work" assistance to persons who are travelling for the first time and who have no other experience and no general knowledge from which to judge what to do under unexpected difficulties. They are ignorant of what rights they have, are unable to distinguish between hardships necessary to the journey, and hardship which should be avoidable or prevented. Also to persons of small income returning from a temporary visit to another country or persons hazarding a great deal on the effort to transplant their homes for whom the consequences of the journey are of overwhelming importance....
- 2) to influence and correct mistaken ideas of the passengers regarding emigration and immigration regulations. Need of correct information for bona fide emigrants as to laws of the country to which they go, bearing upon their own admission and experiences ahead....

- 3) to check papers, addresses, etc. to prepare migrants for the embarkation process.... Need of cautioning, and of even giving aid in connection with loss of possessions. Inadequate provision for bolting doors, and for lockers, creates a situation in which many humbler travellers whose luggage does not have patent locks, are robbed during the voyage....
- 4) to provide leisure time, educational and recreational activities which will safe-guard against misbehaviour due to idleness and which will aid the migrant, in the life and conditions of the new country to which he is journeying.
- 5) to be a positive force in social matters inspiring confidence and eliminating fear among the passengers, especially those travelling on the cheaper tickets.

Question : What difficulties are likely to arise if you have both an official Inspector and a Welfare worker ?

Reply : No difficulties need arise if distinction between inspection and welfare services are clearly defined. Any conditions in violation of any established regulation (in law, treaty, etc.) known to welfare worker could be reported to the inspector if it is understood in advance she is to do this. She would not make independent report on matters falling within province of inspector. So also, inspector could refer the human problems his investigations uncovered to the welfare supervisor for handling. Both must secure the good-will of the chief officer of the ship and work in harmony with the regulations of the ship.

Question : Is it advisable and feasible to have special training for Inspectors- Welfare Workers ?

Reply : It is extremely advisable and feasible to have special training for inspectors and welfare workers. Such training could well be worked out upon an international plan if international plans for the simplification of inspection on board ship are brought about.

(a) Training for inspectors should include a knowledge of

- 1) the legislation of the country whose flag the ship flies ;
- 2) the legislation of the countries of the ports of embarkation and debarkation ;
- 3) agreements between other countries and the shipowner. *

(b) Training for welfare work is indispensable. It is quite possible that when (or if) such positions are created schools of social work in different countries would undertake special training arrangements to fit workers for them.

C. SUMMING UP¹.

We believe that the Government of the country whose flag the ship flies should be made responsible by international agreement for

- 1) appointing and training inspectors who shall take occasional trips on all ships for the purpose of ascertaining the degree to which the ship's company is carrying out the legal requirements under which it operates ;
- 2) appointing and training social welfare supervisors who shall be present on every trip of every ship making a voyage of over 48 hours in length of time.

We believe that those responsibilities of the Government can neither be assumed by the steamship companies nor can duties be assigned to any steamship company employee, such as doctor, nurse, or stewardess.

¹ *Traduction :* Nous sommes d'avis que les gouvernements des pays de pavillon soient chargés par voie d'accords internationaux :

- 1° de désigner et d'instruire des inspecteurs qui voyageraient de temps à autre sur tous les navires pour vérifier jusqu'à quel point les compagnies de navigation remplissent les obligations d'ordre législatif qui leur sont imposées ;
- 2° de désigner et d'instruire des travailleurs sociaux comme surveillants (*social welfare supervisors*) qui voyageraient à chaque traversée sur tout navire effectuant un parcours d'une durée supérieure à 48 heures.

Nous estimons que les responsabilités qui incombent aux gouvernements (en matière d'inspection) ne peuvent être assumées par les compagnies de navigation et qu'aucune mission (à cet égard) ne peut être confiée à une personne au service de la compagnie, par exemple : docteur, infirmière ou « stewardesse ».

C. — DÉLIBÉRATIONS DE LA CONFÉRENCE

A la session des 10 et 11 décembre 1925, au cours de laquelle la Conférence internationale des Organisations privées pour la protection des migrants a clos son enquête sur le problème de l'inspection des émigrants à bord des navires, les diverses Organisations étaient représentées par les délégués suivants énumérés dans l'ordre d'inscription :

<i>Associations représentées</i>	<i>Délégués</i>
1. Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge (Paris).	M. le Professeur Rocco Santoliquido.
2. « Jewish Colonization Association » (Paris),	Mr. Lucien Wolf.
3. Société philanthropique Ezra pour la protection des émigrants (Anvers).	
4. « Jewish Association for the Protection of Girls and Women » (Londres),	Mr. S. Cohen.
5. « National Council of Jewish Women » (New-York).	
6. « Deutsches Ausland Institut » (Stuttgart),	M. le Dr. Haberkamp.
7. « Evangelischer Hauptverein für Deutsche Ansiedler und Auswanderer » (Witzenhausen an der Werra, Allemagne),	
8. « Zentral Ausschuss für die Innere Mission der Evangelischen Kirche Deutschlands » (Berlin),	
9. « Arbeitsgemeinschaft für Deutsches Wandergewesen » (Berlin).	
10. Fédération des Unions nationales des Amies de la Jeune Fille (Neuchâtel, Suisse).	Mme L. Curchod-Secrétan, Mlle Madeleine Wavre.
11. Association catholique internationale des Œuvres de Protection de la Jeune Fille (Fribourg, Suisse).	Mme la baronne de Montenach, Mlle Adèle Thurler.
12. Association catholique nationale suisse des Œuvres de Protection de la Jeune Fille (Fribourg, Suisse).	Mme R. de Diesbach, Mme la comtesse de Zürich de Reynold.
13. « International Migration Service » (Genève).	Mlle Françoise de Bacourt, Miss M. Geldard Brown.
14. Société polonaise d'Emigration (Varsovie).	Mme Zofia Dabska, Dr. Hélène Neyman.
15. « Opera Bonomelli d'Assistenza agli emigranti italiani » (Milan).	Don Luigi Mietta (remplaçant M. Antonio Baslini, président).
16. « International Council of Women » (Londres).	Mme Hélène Romnicio.
17. Conseil national des Femmes françaises (Paris).	Mme G. Avril de Sainte-Croix.
18. « Comitato di assistenza ai lavoratori italiani in Francia » (Paris).	M. Tiziano Giacometti.
19. Union internationale de Charité (Lucerne, Suisse).	Dr. S. Téobaldi (remplaçant M. le Dr W. Kissling).

Associations représentées

Délégués

- | | | |
|---|---|--|
| 20. « Verband Evangelische Deutsche Bahnhofsmission » (Berlin). | { | Fräulein Theodora Reineck. |
| 21. « Y. M. C. A.-World's Committee » (Genève). | | M. Ernest Sartorius (remplaçant
Mr. Olivier H. Mc. Cowen). |
| 22. Comité international de la Croix-Rouge (Genève). | { | M. Etienne Clouzot. |
| 23. Comité unifié d'émigration juive (Berlin),
24. Conférence universelle juive de Secours (Paris). | | { |
| 25. « Zydowskie Centralne Towarzystwo Emigracyjne w. Polske » (Varsovie),
26. Comité des Délégations juives (Paris). | | |
| 27. « Deutscher Nationalverband der Katholischen Mädchenschutzvereine » (Freiburg im Brisgau, Allemagne). | { | Frau Helena Hoffmann von
Sokolowskaja. |
| 28. « Segretariato autonomo M. G. Bonomelli à Chiasso » (Italie). | | M. A. F. Labriola. |
| 29. « Save the Children Fund » (Londres),
30. Union internationale de Secours aux Enfants (Genève). | { | Mr. L. B. Golden. |
| 31. « Immigrants Protective League » (Chicago). | | |
| 32. Comité de la Croix-Rouge tchécoslovaque (Prague). | { | M ^{me} Olga Revilliod-Masaryk. |
| 33. Association internationale pour le Progrès Social (Bâle). | | |
| 34. « American Social Hygiene Association » (New-York). | { | M ^{lle} Françoise de Bacourt (remplaçant M. le Dr. Snow). |
| 35. « Y. W. C. A. of Denmark » (Copenhague). | | |

En outre, M. H. C. Berg représentait la Section sociale du Secrétariat de la Société des Nations et M. H. Henseler représentant de la Confédération internationale des Syndicats Chrétiens a assisté à la session.

S'étaient excusés de ne pouvoir assister aux séances, les Organisations suivantes : La « Society for the Oversea Settlement of British Women » (Londres) le « National Board of the Y. M. W. C. A. of the U. S. A., Department of Immigration and Foreign Communities » (New-York), le « Segretariato Laziale dell' Emigrazione » (Rome), le « Boy-Scouts International Bureau » (Londres), le « Sankt Raphaels Verein » (Hambourg), la Société internationale pour l'étude des questions d'assistance (Paris), la « National Association of Travellers' Aid Societies » (New-York), et la Société pour la protection des Polonais en France (Paris).

Après un échange de vues sur d'autres points à l'ordre du jour, M. E. Clouzot, Président de la Conférence, mit en discussion dans la séance de la matinée du 10 décembre, la question de l'inspection des émigrants à bord des navires. Des rapports documentaires

analysant les réponses faites au questionnaire sur cette inspection avaient été préparés par le Secrétariat et distribués aux délégués. Au nom du bureau du Comité, M^{lle} F. de Bacourt fit un rapport oral exposant sommairement l'état de la question et montrant les tendances principales qui se dégagent de l'ensemble de la documentation recueillie par le Secrétariat.

Sans vouloir entrer dans le détail des différents systèmes d'inspection et encore moins dans l'argumentation pour ou contre ces divers systèmes, le rapporteur constata tout d'abord qu'il y avait une grande diversité de conceptions et de méthodes en la matière. La situation actuelle peut cependant être résumée *grosso modo* de la manière suivante :

- Dans l'Empire britannique, ainsi que l'expose notamment la réponse de la « Society for the Oversea Settlement of British Women », l'inspection officielle des conditions réservées aux émigrants à bord des navires a lieu au port d'embarquement. D'autre part, l'armateur et le capitaine sont responsables de l'exécution des dispositions détaillées édictées à cet égard par le « Board of Trade », et les seuls inspecteurs qui voyagent à bord des navires d'émigrants sont des « welfare workers » des deux sexes, détachés soit par les compagnies de navigation, soit par les Associations privées. Une situation plus ou moins analogue semble exister en Allemagne.

En Italie, par contre, la loi d'émigration a institué en dehors des inspections techniques très détaillées qui ont lieu dans les ports avant le départ, un système d'inspection officielle confiée à des fonctionnaires spécialisés. D'autre part, on ne rencontre pas d'inspecteurs privés à bord des navires d'émigrants partant d'Italie. Un régime s'inspirant plus ou moins du système italien a été promulgué en Espagne.

En Pologne, et dans divers pays, les autorités se sont réservé le droit de détacher des délégués à bord des navires d'émigrants, mais les inspections ne sont pas faites de façon continue et les inspecteurs sont de catégories et de valeurs assez différentes.

Dans un certain nombre de pays, enfin, une grande latitude est laissée à l'initiative, soit des associations privées, soit des compagnies de navigation en ce qui concerne le contrôle des conditions des émigrants pendant les traversées, et les autorités s'abstiennent de contrôler directement par des inspections les conditions du transport maritime des émigrants.

La diversité se reflète non seulement dans la réglementation elle-même, mais encore dans les méthodes des associations privées et des compagnies de navigation qui apparaissent assez différentes d'un pays à un autre. De même, les habitudes et les besoins des émigrants des diverses provenances sont loin d'être identiques. Tout en se gardant de formuler une conclusion à ce sujet, on peut indiquer aussi l'impression que l'on a parfois que les conditions matérielles du transport des émigrants varient également de façon assez sensible d'un pays à un autre.

D'autre part, il est indéniable qu'il existe un désir général d'amélioration et surtout de coordination des divers systèmes actuels d'inspection, et c'est dans ce sens que doit être interprétée, semble-t-il, la question soumise à l'examen de la Conférence.

L'idée a été exprimée dans diverses réponses, et notamment dans celle du « National Department of Immigration and Foreign Communities » du « National Board of the Y. W. C. A. » (New-York), que, pour bien comprendre le problème de l'inspection à bord des navires, il est nécessaire de l'envisager du point de vue des émigrants, de leurs besoins et des moyens de satisfaire ceux-ci. C'est ainsi que l'on peut distinguer :

- 1) l'inspection du navire proprement dite, c'est-à-dire le contrôle de l'aménagement du navire, de la sécurité à bord, etc... et de l'application des règlements qui s'y rapportent ;

- 2) les services médicaux du bord (médecin, infirmiers, hôpital, médicaments, etc.) ;

- 3) A côté de ces deux services, dont doivent également bénéficier toutes les personnes (membres de l'équipage et passagers de toutes classes) se trouvant sur le navire, il y a place pour une inspection de caractère social et philanthropique s'adressant plus spécialement aux émigrants. Ce dernier service, sans négliger les intérêts et le bien-être matériels des émigrants pendant leur séjour à bord, aurait une utilité beaucoup plus large. Il devrait, en particulier, assurer la protection morale des émigrants des deux sexes et de tout âge, en les prémunissant par une assistance personnelle et continue contre les risques auxquels

leur ignorance ou leur inexpérience peuvent les exposer et en les préparant aux conditions qui les attendent à destination.

Cette suggestion a paru au rapporteur mériter d'être signalée comme étant de nature à orienter et à faciliter les travaux de la Conférence.

Après avoir pris connaissance de cet exposé, la Conférence commença la discussion de la question. Un échange de vues prolongé eut lieu au cours de la séance d'après-midi à la fin de laquelle un projet de résolution fut proposé en vue de condenser les diverses opinions exprimées.

La Conférence renvoya ce projet pour examen à son Comité qui se réunit dans la soirée. Le Comité étudia point par point ce projet en y apportant plusieurs amendements et soumit le lendemain matin à la Conférence un nouveau texte sur lequel la discussion reprit. Diverses modifications y furent introduites pendant la séance de la matinée du 11 et des échanges de vues suivis de votes se produisirent sur plusieurs points. Un amendement à l'article 4 stipulant que « Dans tous les pays où il n'existe aucun système d'inspection officielle, les gouvernements sont invités à en créer une », fut repoussé à l'unanimité moins une voix et deux abstentions. Un délégué a expliqué son abstention en déclarant qu'à son avis la Conférence n'était pas appelée à se prononcer pour ou contre le principe de l'inspection officielle. L'article 4 fut ensuite adopté sous sa forme définitive par 14 voix contre 0.

Une proposition réclamant pour les émigrants voyageant à bord des navires toutes facilités pour élire des comités de protection et des délégués qui agiraient comme leurs porte-paroles fut également rejetée à la majorité des votants (moins 4 voix pour). A cet égard, la remarque fut faite que l'article 4 traitait déjà de la même question.

Enfin, deux autres propositions (relatives respectivement à l'organisation d'un corps spécialisé d'agents de service social qui pourraient être reconnus par les gouvernements comme inspecteurs, et à l'élaboration d'un projet de programme international de préparation d'inspecteurs sociaux des migrants) furent renvoyées au Comité pour étude.

En résumé, la Conférence a formulé l'opinion que, pour aboutir à des améliorations et à des *simplifications en matière d'inspection des émigrants*, il importait de préciser les besoins réels auxquels cette inspection répond et, sans entrer dans l'argumentation en faveur de tel ou tel des systèmes en vigueur, elle a indiqué les conditions essentielles que, selon elle, chacun de ceux-ci devait remplir. La Conférence a pensé, en effet, que le succès des efforts entrepris pour simplifier ces inspections, notamment au moyen d'accords internationaux, dépendait en premier lieu des garanties que les divers intéressés pourront obtenir quant à la manière dont l'inspection sera conduite ainsi qu'à la conscience et à la valeur professionnelles des inspecteurs, en particulier dans les cas où des émigrants d'une nationalité, religion ou race déterminée devront être confiés à la protection d'inspecteurs d'une autre nationalité, religion ou race.

En seconde lecture, le texte de la résolution fut voté à l'unanimité des délégués présents. Ce texte est le suivant :

D. — RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE DES ORGANISATIONS PRIVÉES (11 DÉCEMBRE 1925)

« Considérant que, pendant les traversées, la plupart des migrants se trouvent aux prises avec des difficultés de toute sorte dont dépend souvent leur succès ou leur échec, et qu'ils sont fréquemment, surtout les femmes et les enfants, exposés à de sérieux inconvénients, et même parfois à des dangers d'ordre sanitaire, moral et général ;

Considérant, d'autre part, que les migrants qui se trouvent dans ces conditions ont besoin non seulement d'être protégés contre les abus, mais surtout de trouver les informations, les conseils et toute l'aide morale de caractère personnel aussi bien que général qui leur sont indispensables ;

Considérant, enfin, qu'il existe un grand nombre et une grande variété de systèmes tendant à protéger les migrants pendant leur voyage en mer et qu'il est généralement reconnu, au point de vue des diverses parties intéressées et, en premier lieu, des migrants, que cette protection devrait être améliorée et coordonnée ;

La Conférence formule les recommandations suivantes :

I. RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES.

1. Il est désirable que chaque pays ait un système efficace de protection des migrants pendant la traversée.

2. Des accords devraient intervenir entre Etats et Associations intéressés pour assurer aux migrants des diverses nationalités une protection suffisante par une inspection appropriée et veiller notamment à ce que les systèmes d'inspection soient coordonnés et, autant que possible, simplifiés de façon à éviter les doubles emplois et la multiplicité des inspecteurs à bord.

3. Les gouvernements des pays de pavillon devraient reconnaître qu'ils assument une responsabilité spéciale en ce qui concerne la protection et le bien-être des migrants pendant leur traversée, et prendre des arrangements adéquats pour s'acquitter de ce devoir.

4. Les gouvernements sont invités à prendre toutes les garanties nécessaires pour que la protection et le bien-être des migrants soient suffisamment assurés, en veillant notamment à ce que ceux-ci puissent librement formuler leurs plaintes et exprimer leurs désirs, et que ces plaintes et désirs soient dûment transmis aux autorités compétentes des pays intéressés en vue de la suite qu'ils comportent.

5. La Conférence estime que la protection et le bien-être des migrants pourraient le mieux être assurés par des personnalités réunissant les conditions suivantes :

- a) Aptitudes morales (bons antécédents, intérêt personnel à la protection des migrants) ;
- b) Connaissance pratique et approfondie des questions de « travail social » ;
- c) Indépendance suffisante à l'égard des compagnies de navigation et d'autres intérêts commerciaux ;
- d) Pratique suffisante des langues des migrants ;
- e) Connaissance des questions d'émigration (législation, conditions dans les pays d'émigration et d'immigration, etc.).

II. INSPECTION OFFICIELLE.

6. Dans les pays où un système officiel d'inspection à bord est en vigueur les fonctionnaires qui en sont chargés devraient être non seulement qualifiés pour contrôler l'observation de la réglementation en vigueur, mais encore spécialisés dans le « travail social », de manière à pouvoir fournir aux migrants l'appui, les informations et les conseils qui leur sont nécessaires.

7. Ces inspecteurs officiels ne devraient faire aucune distinction entre les migrants, étendre leur protection à tous ceux qui se trouvent à bord, sans distinction de religion, de race, de nationalité ou de classe de passage, et aider, le cas échéant, dans leur mission les personnes autorisées à s'occuper de l'assistance morale et matérielle des migrants.

III. INSPECTION PRIVÉE.

8. Dans les pays où il n'existe pas de système d'inspection officielle, la Conférence estime que les meilleurs inspecteurs privés peuvent être trouvés en faisant appel aux personnes ayant reçu une préparation spéciale par les soins d'associations privées s'occupant de « travail social. »

IV. PROTECTION DES FEMMES ET DES ENFANTS QUI ÉMIGRENT.

9. La Conférence déclare que, dans tous les cas, les intérêts de toute sorte des femmes et enfants qui émigrent doivent être protégés efficacement, et, pour cela, recommande qu'une femme qualifiée et n'ayant aucune autre tâche à remplir, soit spécialement chargée à bord des navires de veiller au bien-être moral et matériel de ces femmes et enfants, quel qu'en soit le nombre et quelle que soit la classe dans laquelle ils voyagent. La présence de cette femme qualifiée est nécessaire même dans le cas où un inspecteur officiel ou privé se trouverait déjà à bord.

V. AUTORITÉ DU CAPITAINE.

10. La Conférence estime que les attributions des inspecteurs, à quelque catégorie qu'ils appartiennent, ne doivent permettre aucun empiètement de leur part sur l'autorité légitime du capitaine¹.

Genève, janvier 1926.

¹ *Traduction :*

" Whereas during the sea journey the majority of migrants meet with difficulties of all kinds which frequently determine their success or their failure, and whereas they, and particularly the women and children, are frequently put to considerable inconvenience and may even be exposed to danger either with regard to health or morality or of a general character ;

Whereas, on the other hand, these migrants need not only to be protected against unjust treatment but to have at their disposal the information, the advice and the moral assistance both of a personal and of a general character which are necessary for them ;

And whereas there is a large number and a great variety of systems the object of which is to protect migrants during their sea journey, and it is generally recognised from the point of view of the different parties concerned, and above all of the migrants themselves, that this protection should be improved and co-ordinated ;

The Conference makes the following recommendations :

I. General Recommendations.

(1) It is desirable that each country should have an effective system for the protection of migrants during the sea journey ;

(2) Agreements should be arrived at between the Governments and the associations concerned with a view to ensuring sufficient protection to the migrants of different nationalities by means of appropriate inspection and should see, in particular, that the systems of inspection are co-ordinated and as far as possible simplified so as to prevent duplication of work and the multiplicity of inspectors on board ;

(3) The Governments of the countries whose flag the ships fly should recognise that they assume a special responsibility with regard to the protection and welfare of migrants during the sea journey and they should make adequate arrangements in order to fulfil this duty ;

(4) The Governments are invited to require whatever guarantees may be necessary that the protection and welfare of migrants will be sufficiently ensured by seeing, in particular, that the migrants can freely make complaints and express their desires and that these complaints and desires shall be duly transmitted to the competent authorities of the countries concerned with a view to being dealt with in a suitable manner ;

(5) The Conference considers that the protection and welfare of migrants can best be ensured by the appointment of persons who fulfil the following conditions :

- (a) moral fitness (satisfactory previous career, personal interest in the protection of migrants) ;
- (b) a practical and extensive knowledge of welfare work ;
- (c) sufficient independence of the shipping companies and other commercial interests ;
- (d) sufficient practical knowledge of the languages spoken by the migrants ;
- (e) knowledge of migration question (legislation and conditions in the countries of emigration and immigration, etc.).

II. *Official Inspection.*

(6) In countries which have an official system of inspection on board the officials who perform this duty should be not only capable of supervising the application of the laws and regulations in force, but should also have experience of welfare work so as to be able to give migrants the assistance the information and the advice which are necessary for their wellbeing ;

(7) These official inspectors should make no distinction between migrants, should extend their protection to all those on board without distinction of religion, race, nationality or class of accommodation and should, if necessary, assist in their mission any persons who are authorised to give the migrants moral and material assistance.

III. *Private Inspection.*

(8) In the countries where there is no system of official inspection the Conference considers that the best private inspectors may be found among those who have received a special training at the hands of private associations dealing with welfare work.

IV. *Protection of Migrant Women and Children.*

(9) The Conference declares that in all cases the interests of all kinds, of migrant women and children should be effectively protected, and for that purpose it recommends that a qualified woman who has no other duty to fulfil should be specially appointed on board ships to look after the moral and material welfare of these women and children, whatever may be their number and whatever may be the class in which they are travelling. The presence of such a qualified woman is necessary even if an official or private inspector is on board.

V. *Authority of the Captain.*

(10) The Conference considers that the duties of the inspectors, either official or non-official, should involve no interference on their part with the legitimate authority of the captain. „

UNIVERSITY OF ILLINOIS-URBANA



3 0112 062946758